

# Rappresentanza e politiche pubbliche

*Il caso della legge finanziaria 2002.*

*a cura di*

*Paolo Caretti<sup>\*</sup>, Massimo Morisi<sup>\*\*</sup>, Paolo Visca<sup>\*\*\*</sup>*

*Gruppo di ricerca:*

Jessica Bonetto  
Antonio Borzi  
Arianna Carminati  
Simona Casu  
Romina Cipriani  
Elena Corsi  
Alessia Del Seppia  
Alessia Di Capua  
Carla Di Giacomo  
Cinzia Di Marco  
Danilo Ferrante  
Giulia Ferrone  
Caterina Franchi  
Anna Guerini  
Diego Vanni Macaluso  
Antonio Magliulo  
Serena Marzucchi  
Antonio Mastropaolo  
Elisa Olivito  
Maria Chiara Pacini  
Arianna Pitino  
Monica Rosini  
Roberto Serra  
Vania Talienti  
Damiano Zannetti

---

<sup>\*</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

<sup>\*\*</sup> Professore ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze.

<sup>\*\*\*</sup> Consigliere del Dipartimento Finanze del Servizio studi della Camera dei deputati.

*Sommario*

	<i>pag.</i>
Presentazione.....	3
Introduzione.....	5
Metodologia e fonti utilizzate .....	6
Le risultanze (provvisorie)del rapporto.....	7
1. Il processo parlamentare attraverso l'attività emendativa.....	7
1.1. Gli emendamenti alla finanziaria 2002: un'analisi quantitativa, comparata con la finanziaria 2001.....	8
1.2. L'azione emendativa nella prospettiva dei suoi promotori.....	20
1.3. Il grado di "successo" dell'iniziativa emendativa .....	24
Conclusioni .....	29
2. Gli studi di caso: .....	32
a) un esame d'insieme.....	32
2. Gli studi di caso:.....	43
b) un esame specifico .....	43
2.1. Art. 1 - Norme di salvaguardia degli effetti della legge c.d. "Tremonti bis" .....	43
2.2. Norme in materia di fondazioni bancarie (art. 11).....	52
2.3. Norme concernenti il "Patto di stabilità" per province e comuni (art. 24).....	61
2.4. Norme concernenti il ricorso al mercato da parte degli enti locali per la produzione e l'erogazione di beni e servizi di loro competenza (art. 24, commi 6,7,8).....	77
2.5. Norme concernenti l'addizionale e la compartecipazione comunale e provinciale all'Irpef (art. 25, commi 1,5).....	80
2.6. Art. 35: Norme in materia di servizi pubblici locali .....	88
2.7. Norme relative al trattamento economico delle pensioni (art. 38).....	98
2.8. Norme istituenti il "fondo per gli investimenti" (art. 46).....	103
2.9. Norme concernenti il finanziamento di grandi opere e di altri interventi (art. 47) .....	106
2.10. Artt.54-55: Istituzione di fondi nazionali sostegno e progettazione opere pubbliche di regioni ed enti locali per infrastrutture di interesse locale.....	116
3. La manovra finanziaria il Parlamento: i segni di un'evoluzione in corso.....	123

## Presentazione

Come ogni anno anche per il 2002, il Seminario di studi e ricerche parlamentari conclude i propri lavori con un rapporto di ricerca che testimonia della sua attività euristica circa temi e problemi legati alla funzionalità dell'istituto parlamentare nel divenire della forma di governo propria del sistema politico italiano. Come sempre, il tema è stato individuato attraverso quella intensa interazione tra docenti del Seminario e funzionari parlamentari che alla sua attività formativa partecipano conferendo ai nostri corsi uno dei loro tratti salienti. Infine, e anche questa è una consuetudine consolidata, alla trattazione del tema hanno attivamente collaborato, oltre ai docenti e ai funzionari che insegnano al Seminario, tutti i suoi giovani borsisti: vuoi nella rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie alla ricerca, vuoi nella loro analisi e interpretazione.

Lungo gli oltre trent'anni della sua storia e della sua organica collaborazione con Camera e Senato per la formazione dei giovani funzionari parlamentari, il Seminario, infatti, ha sempre perseguito l'esigenza di coniugare il necessario sapere tecnico di coloro che vanno a comporre i servizi di supporto informativo e consultivo della classe politica, con la loro capacità di cogliere i significati più profondi della realtà politico-istituzionale. Poiché, come già rimarcavamo nelle note introduttive del rapporto 2001, scopo costitutivo del Seminario è certo la formazione di una preparazione tecnica ma anche una solida e colta capacità di analisi critica: sì da rendere il funzionario parlamentare un ausilio efficace dell'autorità politica proprio in quanto suo potenziale e autorevole consulente. E un percorso formativo che si proponga un simile intento non può non annoverare tra le proprie "prove" anche la partecipazione attiva ad impegnative esperienze di ricerca: ove metodologia interdisciplinare e senso critico possono trovare il necessario affinamento. Tanto più se, come nel nostro caso, queste esperienze hanno l'opportunità di svilupparsi a stretto contatto con chi della macchina parlamentare è già operatore e osservatore partecipe.

Quanto al tema cui il Seminario ha quest'anno dedicato le energie dei propri giovani studiosi, di comune avviso tra i componenti il collegio docente e i Consiglieri parlamentari ai quali i Segretari generali di Camera e Senato hanno delegato il coordinamento della partecipazione del Parlamento alle attività del Seminario - Dr. Renato Moretti per il Senato e Prof. Vincenzo Lippolis per la Camera dei deputati - si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione, anche per il 2002, sul processo di formazione parlamentare della legge finanziaria. Le ragioni sono molteplici.

In primo luogo si è inteso proseguire un filone pluriennale di studi sulla funzionalità del Parlamento nei processi di formazione e di messa in opera delle politiche pubbliche più rilevanti nella vicenda recente del nostro Paese. Così, nel 1999 avevamo osservato l'azione del Parlamento nella formulazione dei pareri della Giunta per gli affari comunitari del Senato e della Commissione XIV della Camera sui provvedimenti legislativi aventi riflessi comunitari. Nel 2000 avevamo trattato l'azione della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge 59 ai fini della riforma del sistema amministrativo italiano. Nel corso del 2001 avevamo affrontato una tematica più generale che potremmo designare con una formula tanto sintetica quanto classica: rappresentanza, Governo e Parlamento nella formazione della legge finanziaria 2001.

In secondo luogo, concentrando la nostra attenzione sulla finanziaria anche per il 2002, volevamo cogliere se e cosa stia mutando nelle relazioni tra Governo, maggioranza e opposizione, attraverso una lente privilegiata per la funzionalità complessiva del sistema parlamentare qual è appunto la legge finanziaria. E ciò possibilmente in comparazione con quanto ha evidenziato il processo di formazione della finanziaria 2001: cioè a chiusura di una legislatura dalle cospicue tensioni nella maggioranza e tra maggioranze e governi, e coincidente con una campagna elettorale tanto lunga quanto aspra. In altre parole, se è vero che la transizione "maggioritaria" del sistema italiano trova in quella stessa consultazione elettorale il suo storico concludersi e l'apertura di un nuovo ciclo politico-istituzionale, la finanziaria 2002 si propone come un'ottima finestra per osservare se e quanto quella tra XIII e XIV legislatura sia stata una svolta radicale anche nel processo legislativo del Parlamento italiano.

In terzo luogo, e a corollario del precedente, ci premeva ricavare dall'analisi del processo decisionale della finanziaria qualche possibile indicatore sul "peso" che un Parlamento così radicalmente riconfigurato dalle elezioni del 13 maggio appare potere o volere esercitare nel *policy making* statale a fronte di una rafforzata *leadership* governativa nel presidiare strategie, leve e percorsi procedurali.

In quarto luogo, e più specificamente, intendevamo cogliere se e quali indirizzi la vicenda della finanziaria 2002 possa sottendere circa la ridefinizione istituzionale e la riquilibrata funzionale cui tale istituto appare destinato, nelle sue prassi prima ancora che nella sua regolazione, in nome e per conto del consolidamento di una simile e rinnovata capacità di leadership politico-istituzionale.

Come sempre, va subito detto, non abbiamo rinvenuto né potuto elaborare tutti gli elementi cognitivi necessari a rispondere a dette esigenze euristiche (e a quelle che implicitamente vi si connettono vuoi come premesse, vuoi come implicazioni euristiche). I rapporti di ricerca del nostro Seminario hanno tutti i limiti delle esercitazioni interne a

specifici percorsi formativi. La parzialità, la problematicità, la provvisorietà (e persino qualche inevitabile ingenuità interpretativa) delle loro risultanze sono la necessaria conseguenza della loro intrinseca natura, per l'appunto, di esercitazione didattica svolta da giovani neolaureati che si sono cimentati per la prima volta con tematiche complesse, spesso in assenza di solidi ancoraggi dottrinari non ancora disponibili data la vicinanza temporale della loro ricerca con le vicende trattate. E sono anche conseguenza dello stesso formato organizzativo del seminario: che è pur sempre un breve ancorché intenso itinerario semestrale di formazione, ove si possono aprire indirizzi di studio e attivare metodologie di analisi. E non ancora, invece, concludere percorsi di ricerca che, per giungere a punti interpretativi sufficientemente fermi, necessiterebbero di tempi e modalità di lavoro non inferiori a quelli propri degli elaborati conclusivi di un dottorato di ricerca. Tuttavia, riteniamo che qualche buona spia circa le tendenze più importanti che stanno connotando questa nuova fase del sistema politico italiano e della sua articolazione parlamentare in specie, i brevi elaborati che compongono questo rapporto la possano consentire. E forse utilmente.

## Introduzione

Il rapporto si articola in due sezioni. Nella prima, basata su una rilevazione curata da Jessica Bonetto, Alessia Di Capua, Maria Chiara Pacini, viene analizzato il processo di formazione della finanziaria 2002 attraverso la lente degli emendamenti approvati durante l'iter legislativo. E' questa la sezione più direttamente funzionale alla comparazione con la vicenda della finanziaria 2001. Pur con alcuni approfondimenti si è all'uopo mantenuto lo stesso impianto analitico adottato nella ricerca dello scorso anno: così da evidenziare gli scostamenti più significativi e, ad un tempo, le coincidenze di prassi più rilevanti tra le due esperienze nel contesto del mutato contesto politico-parlamentare e del diverso configurarsi delle relazioni tra Governo, maggioranza e opposizione che tale mutamento contrassegna.

Nella seconda sezione abbiamo annoverato alcuni *case studies* che ci sono parsi meritevoli di specifico approfondimento, pur nei limiti ricognitivi e analitici suddetti, per la loro rilevanza processuale e/o sostantiva nell'economia della strategia decisionale e normativa della finanziaria 2002. Si tratta di casi "notevoli" per ragioni diverse: ma che, pur nelle rispettive specificità, ci paiono offrire spunti interessanti sulle logiche e le modalità che la "manovra" entro e attorno la finanziaria è venuta assumendo nel processo politico-parlamentare.

In particolare si tratta delle normazioni e dei provvedimenti assunti mediante le seguenti disposizioni:

- Norme di salvaguardia degli effetti della legge c.d. “Tremonti *bis*” (art. 1), ricerca a cura di Antonio Borzi, Giulia Ferrone e Antonio Magliulo Roberto Serra;
- Norme in materia di fondazioni bancarie (art. 11), ricerca a cura di Serena Marzucchi;
- Norme concernenti il “Patto di stabilità” per province e comuni (art. 24), ricerca a cura di Simona Casu, Romina Cipriani, Cinzia Di Marco;
- Norme concernenti il ricorso al mercato da parte degli enti locali per la produzione e l'erogazione di beni e servizi di loro competenza (art. 24, commi 6,7,8), ricerca a cura di Anna Guerini, Elisa Olivito e Vania Talienti;
- Norme concernenti l'addizionale e la compartecipazione comunale e provinciale all'Irpef (art. 25, commi 1,5), ricerca a cura di Simona Casu, Romina Cipriani, Cinzia Di Marco;
- Art. 35: Norme in materia di servizi pubblici locali, ricerca curata da Anna Guerini, Elisa Olivito e Vania Talienti;
- Norme relative al trattamento economico delle pensioni (art. 38), ricerca a cura di Alessia Del Seppia, Caterina Franchi;
- Norme istituenti il “fondo per gli investimenti” (art. 46), ricerca a cura di Antonio Mastropaolo, Arianna Pitino
- Norme concernenti il finanziamento di grandi opere e di altri interventi (art. 47), ricerca a cura di Elena Corsi e Monica Rosini;
- Artt.54-55 Istituzione di fondi nazionali sostegno e progettazione opere pubbliche di regioni ed enti locali per infrastrutture di interesse locale , ricerca a cura di Carla Di Giacomo;

Nella terza sezione viene infine proposto un quadro riassuntivo dei profili politico-istituzionali che la vicenda della finanziaria 2002 pare rilevare come peculiarmente problematici rispetto a questa specifica strumentazione normativa e decisionale nel raccordo-confronto Governo, maggioranza, opposizione in Parlamento, secondo una prima ricognizione curata da Arianna Carminati e Damiano Zannetti.

### **Metodologia e fonti utilizzate**

L'analisi si è ovviamente basata sull'esame degli atti parlamentari concernenti il processo legislativo della finanziaria 2002. Ha cercato altresì, nel tempo disponibile, di compiere qualche pur parziale e preliminare approfondimento informativo mediante interviste ad attori e osservatori partecipanti. Così come ha cercato sostegno nella

pubblicistica disponibile sulle materie oggetto degli studi di caso, oltre che nella stampa quotidiana.

## **Le risultanze (provvisorie)del rapporto**

E' evidentemente che tutto il lavoro di rilevazione e analisi così come la formulazione del rapporto necessitano di ulteriori approfondimenti e di successive articolazioni ricognitive, documentali e interpretative: che sono in fase di predisposizione ai fini della pubblicazione del rapporto nella prossima edizione dei *Quaderni* del Seminario. Pertanto, quelle che qui seguiranno, vanno appunto considerate come risultanze provvisorie.

### **1. Il processo parlamentare attraverso l'attività emendativa**

Dal punto di vista dell'analisi dei rapporti Governo-maggioranza-opposizione, lo studio degli emendamenti alla legge finanziaria può rappresentare un primo indizio per trarre qualche considerazione di carattere generale. A seguito dell'indagine pubblicata nel *Quaderno* dell'Associazione degli Studi Parlamentari dello scorso anno, disponiamo dei dati relativi alla scorsa finanziaria, con ciò rendendo possibile operare una comparazione fra le due situazioni, soprattutto riguardo alle relazioni tra questi tre soggetti. E questo è ancora più rilevante, visto che le due leggi finanziarie sono maturate in un contesto politico completamente diverso.

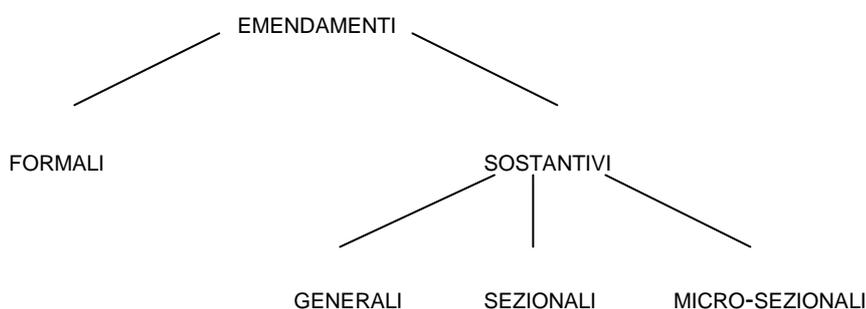
E' notorio come la finanziaria 2001 sia stata approvata nella fase terminale della XIII legislatura da una maggioranza molto frammentata al proprio interno, che si preparava all'imminente scontro elettorale. Come si evidenziava nel rapporto dell'anno scorso, le contraddizioni della coalizione di centro-sinistra, e le tensioni al suo interno, emergevano anche nell'attività emendativa alla legge finanziaria.

Diversamente, la finanziaria 2002 è stata adottata da una coalizione che vanta, almeno dal punto di vista numerico, una maggioranza più forte e che è tale in ciascuno dei due rami del Parlamento: si tratta, quindi, di una condizione sufficiente per presumere che il Governo sia in grado di indirizzare e coordinare con maggiore e più puntuale efficacia il processo legislativo della finanziaria. Da queste premesse ci dovremmo aspettare un'attività emendativa più ridotta o comunque meno incisiva rispetto a quella registrata dal processo legislativo 2001: e ciò, come si vedrà in seguito, in parte emerge come risultante empirica.

### 1.1. *Gli emendamenti alla finanziaria 2002: un'analisi quantitativa, comparata con la finanziaria 2001*

Nella comparazione tra le due finanziarie, ci siamo avvalsi della classificazione utilizzata per la precedente vicenda legislativa, al fine di individuare la capienza rappresentativa degli emendamenti. La figura 1 ci aiuta a ricordarne i tratti salienti.

FIGURA 1. – *Schema della classificazione degli emendamenti*



Innanzitutto, abbiamo distinto gli emendamenti formali/procedurali da quelli sostantivi, sulla base del fatto che introducano o meno modifiche qualificanti dal punto di vista contenutistico. In secondo luogo, abbiamo articolato la categoria degli emendamenti sostantivi in base all'individuazione dei suoi potenziali destinatari. Per cui gli emendamenti:

- *generali* tendono a soddisfare, almeno potenzialmente, gli interessi di tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico;

- *sezionali* che pur non attenendo alla totalità dei cittadini, tendono a soddisfare interessi di gruppi o entità composite non configurabili come specifici gruppi di interesse. Ad esempio gli emendamenti che tendono a disciplinare i grandi settori dell'economia o che si rivolgono a dipendenti dello Stato in generale o a quelli di un singolo ministero, o che prevedono provvidenze per specifici enti pubblici.

- a) *micro-sezionali* individuano come propri destinatari gruppi di interessi ben delineati o soggetti appartenenti ad una parte circoscritta del territorio nazionale o regionale.

Le tabelle 1, 2, 3, 4, 5 presentano i risultati conseguiti con l'applicazione di tali criteri classificatori, raggruppando ogni tipo di emendamento in base al soggetto che lo ha proposto.

TABELLA 1. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione in Parlamento della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).*

Proponente	Totale		formali			sostantivi			generali		sezionali		micro-sez.	
	N	%	N	%	%	N	%	%	N	%	N	%	N	%
Governo	<b>113</b>	<b>31</b>	31	27	<b>29</b>	82	73	<b>31</b>	18	22	14	17	50	61
relatore	<b>30</b>	<b>8</b>	4	13	<b>4</b>	26	87	<b>10</b>	6	23	5	19	15	58
an	<b>17</b>	<b>5</b>		0	<b>0</b>	17	100	<b>7</b>	1	6	3	18	13	76
bf	<b>21</b>	<b>6</b>	5	24	<b>5</b>	16	76	<b>6</b>	2	13	1	6	13	81
fi	<b>47</b>	<b>13</b>	16	34	<b>15</b>	31	66	<b>12</b>	4	13	9	29	18	58
In	<b>19</b>	<b>5</b>	4	21	<b>4</b>	15	79	<b>6</b>	1	7	4	27	10	66
mar	<b>18</b>	<b>5</b>	7	39	<b>7</b>	11	61	<b>4</b>	1	9	3	27	7	64
ds	<b>35</b>	<b>10</b>	13	37	<b>12</b>	22	63	<b>8</b>	0	0	9	41	13	59
verdi	<b>3</b>	<b>1</b>	2	67	<b>2</b>	1	33	<b>0</b>	0	0	1	100	0	0
sdi	<b>4</b>	<b>1</b>	3	75	<b>3</b>	1	25	<b>0</b>	0	0	1	100	0	0
autonomie	<b>7</b>	<b>2</b>	4	57	<b>4</b>	3	43	<b>1</b>	0	0	1	33	2	67
pdcì	<b>2</b>	<b>0.5</b>		0	<b>0</b>	2	100	<b>1</b>	0	0	1	50	1	50
V comm.	<b>49</b>	<b>13</b>	16	33	<b>15</b>	33	67	<b>1</b> <b>3</b>	6	18	10	30	17	52
VII comm.	<b>2</b>	<b>0.5</b>		0	<b>0</b>	2	100	<b>1</b>	0	0	2	100	0	0
<b>Totale</b>	<b>367</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>262</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>64</b>	<b>24</b>	<b>159</b>	<b>61</b>

Legenda: an: Alleanza Nazionale; bf: Ccd-Cdu Biancofiore; fi: Forza Italia; In: Lega Nord; mar: Margherita DL-L'Ulivo; ds: Democratici di Sinistra-L'Ulivo; verdi: Verdi-L'Ulivo; sdi: Misto – Socialisti democratici italiani; autonomie: Per le Autonomie; pdcì: Misto – Comunisti italiani. Le percentuali in neretto sono calcolate per colonna.

TABELLA 2. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione in Commissione Senato della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).*

Proponente	Totale		formali			Sostantivi			generali		sezionali		micro-sez.	
	N	%	N	%	%	N	%	%	N	%	N	%	N	%
Governo	<b>19</b>	<b>37</b>	6	32	<b>31</b>	13	68	<b>41</b>	4	31	2	15	7	54
relatore	<b>15</b>	<b>29</b>	2	13	<b>11</b>	13	87	<b>41</b>	3	23	3	23	7	54
bf	<b>2</b>	<b>4</b>	1	50	<b>5</b>	1	50	<b>3</b>	0	0	0	0	1	100
fi	<b>2</b>	<b>4</b>	0	0	<b>0</b>	2	100	<b>6</b>	0	0	0	0	2	100
In	<b>1</b>	<b>2</b>	0	0	<b>0</b>	1	100	<b>3</b>	0	0	0	0	1	100
mar	<b>1</b>	<b>2</b>	1	100	<b>5</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0
ds	<b>3</b>	<b>6</b>	2	67	<b>11</b>	1	33	<b>3</b>	0	0	0	0	1	100
verdi	<b>2</b>	<b>4</b>	2	100	<b>11</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0

sdi	2	4	2	100	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
autonomie	4	8	3	75	15	1	25	3	0	0	0	0	1	100
<b>Totale</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>19</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>62</b>

Legenda: bf: Ccd-Cdu Biancofiore; fi: Forza Italia; In: Lega Padana; mar: Margherita DL-L'Ulivo; ds: Democratici di Sinistra-L'Ulivo; verdi: Verdi-L'Ulivo; sdi: Misto – Socialisti democratici italiani; autonomie: Per le Autonomie.

Nota: le percentuali in neretto sono calcolate per colonna.

TABELLA 3. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione all'Assemblea del Senato della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).*

Proponente	Totale		formali			Sostantivi			generali		sezionali		micro-sez.	
	N	%	N	%	%	N	%	%	N	%	N	%	N	%
Governo	8	13	5	63	27	3	37	7	0	0	0	0	3	100
relatore	7	11	1	14	6	6	86	13	1	17	0	0	5	83
an	6	9	0	0	0	6	100	13	0	0	1	17	5	83
bf	7	11	1	14	6	6	86	13	0	0	1	17	5	83
fi	9	14	4	44	22	5	56	11	0	0	1	20	4	80
In	6	9	2	33	11	4	67	9	1	25	2	50	1	25
mar	2	3	0	0	0	2	100	5	0	0	0	0	2	100
ds	13	21	4	31	22	9	69	20	0	0	4	44	5	56
verdi	1	2	0	0	0	1	100	2	0	0	1	100	0	0
sdi	1	2	0	0	0	1	100	2	0	0	1	100	0	0
autonomie	3	5	1	33	6	2	67	5	0	0	1	50	1	50
<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>45</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>69</b>

Legenda: an: Alleanza Nazionale; bf: Ccd-Cdu Biancofiore; fi: Forza Italia; In: Lega Padana; mar: Margherita DL-L'Ulivo; ds: Democratici di Sinistra-L'Ulivo; verdi: Verdi-L'Ulivo; sdi: Misto – Socialisti democratici italiani; autonomie: Per le Autonomie.

Nota: le percentuali in neretto sono calcolate per colonna.

TABELLA 4. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione in Commissione Camera della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).*

Proponente	Totale		formali			sostantivi			generali		sezionali		micro-sez.	
	N	%	N	%	%	N	%	%	N	%	N	%	N	%
Governo	37	47	6	16	55	31	84	46	7	23	6	19	18	58
relatore	8	10	1	12	9	7	88	11	2	29	2	29	3	42
an	2	3	0	0	0	2	100	3	0	0	0	0	2	100
bf	1	1	0	0	0	1	100	1	0	0	0	0	1	100
fi	12	15	1	8	9	11	92	17	3	27	1	9	7	64
In	2	3	0	0	0	2	100	3	0	0	0	0	2	100
mar	8	10	2	25	18	6	75	9	0	0	3	50	3	50
ds	4	5	1	25	9	3	75	4	0	0	2	67	1	33

pdci	2	3	0	0	0	2	100	3	0	0	1	50	1	50
VII comm.	2	3	0	0	0	2	100	3	0	0	2	100		0
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>100</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>57</b>

Legenda: an: Alleanza Nazionale; bf: Ccd-Cdu Biancofiore; fi: Forza Italia; In: Lega Nord Padania; mar: Margherita DL-L'Ulivo; ds: Democratici di Sinistra-L'Ulivo; verdi: Verdi-L'Ulivo; pdci: Misto – Comunisti italiani.  
Nota: le percentuali in neretto sono calcolate per colonna.

TABELLA 5. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione all'Assemblea della Camera della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).*

Proponente	totale		formali			sostantivi			generali		sezionali		micro-sez.	
	N	%	N	%	%	N	%	%	N	%	N	%	N	%
governo	49	28	14	29	25	35	71	29	7	20	6	17	22	63
an	9	5	0	0	0	9	100	8	1	11	2	22	6	67
bf	11	6	3	27	5	8	73	7	2	25	0	0	6	75
fi	24	14	11	46	19	13	54	11	1	8	7	54	5	38
In	10	6	2	20	3	8	80	7	0	0	2	25	6	75
mar	7	4	4	57	7	3	43	2	1	33	0	0	2	67
ds	15	8	6	40	11	9	60	8	0	0	3	33	6	67
sdi	1	1	1	100	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
V comm.	49	28	16	33	28	33	67	28	6	18	10	30	17	52
<b>totale</b>	<b>175</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>118</b>	<b>67</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>70</b>	<b>59</b>

Legenda: an: Alleanza Nazionale; bf: Ccd-Cdu Biancofiore; fi: Forza Italia; In: Lega Nord Padania; mar: Margherita DL-L'Ulivo; ds: Democratici di Sinistra-L'Ulivo; sdi: Misto – Socialisti democratici italiani.  
Nota: le percentuali in neretto sono calcolate per colonna.

Confrontando i dati con quelli del precedente processo legislativo, appare evidente la differenza del *numero* di emendamenti approvati.

Si è infatti passati dagli 866 della finanziaria 2001 ai 367 di quella del 2002<sup>1</sup>.

In realtà, l'attività emendativa sulla finanziaria 2002 ha riguardato un disegno di legge più breve, costituito da 79 articoli, diversamente dalla finanziaria del 2001 che ne annoverava 158. Tuttavia, se mettiamo in rapporto il numero degli articoli con quello degli emendamenti, nel 2001 si avevano 5,5 emendamenti per ogni articolo, a differenza della finanziaria 2002, dove il rapporto si riduce a 4,5. Inoltre è diminuito anche il numero dei maxi-emendamenti, ridotto a due per la finanziaria 2002.

Oltre al numero medio di emendamenti per articolo, rispetto alla scorsa finanziaria, cambia anche la *qualità* degli stessi. Come si può vedere dalla figura 2, per la finanziaria di quest'anno sale la quota di emendamenti di tipo formale/procedurale. Essi sono circa il

<sup>1</sup> Non sono inclusi gli emendamenti approvati in sede di coordinamento formale.

13% in più rispetto a quelli della precedente finanziaria, ammontando così a quasi 1/3 del totale degli emendamenti (tabb. 2-5).

FIGURA 2. – *Emendamenti formali e sostantivi nelle finanziarie 2001 e 2002*



Tale rapporto rimane pressoché costante in tutte le arene in cui si articola il processo legislativo (fig. 4), tranne che nella V Commissione della Camera dove, comunque, la quota di emendamenti formali è risultata, per entrambe le finanziarie, ben al di sotto della media, configurandosi, in questo modo, come una sede privilegiata per l'introduzione di modifiche di tipo sostantivo. Al contrario, nella V Commissione del Senato si è approvata la quota più alta di emendamenti formali.

Numero e qualità degli emendamenti possono essere indicatori della mutata situazione politica nel corso di quest'ultimo anno. Ciò potrebbe evidenziare il fatto che, su molte opzioni giudicate rilevanti dal governo, questo ha saputo presidiarne l'articolazione sostantiva. Mentre la debolezza numerica dell'opposizione e una sufficiente coesione della maggioranza parlamentare intorno alle determinazioni del proprio esecutivo hanno fatto sì che il disegno di legge venisse più intensamente difeso di quanto registrabile nell'esperienza parlamentare immediatamente precedente. Anche se l'incidenza in sé della correzione che il disegno subisce durante il percorso parlamentare mantiene dimensioni complessivamente molto rilevanti: e comunque tali da non legittimare tesi o diagnosi circa presunte emarginazioni dell'arena parlamentare nel processo di bilancio.

Altrettanto notevole è la straordinaria corrispondenza, da una finanziaria all'altra, dei rapporti tra le diverse tipologie di emendamenti sostantivi. Come si vede dalla figura 3, le quote di emendamenti di tipo generale, sezionale e micro-sezionale rimangono

pressoché inalterate. Inoltre, a differenza di quanto accadeva per la finanziaria 2001, tali rapporti si ripetono in tutte le arene del processo parlamentare (fig. 4). La propensione della classe politica a condividere logiche espressive di capienza particolaristica pare mantenersi, cioè, sostanzialmente inalterata. Costatazione per la quale non possiamo che richiamare le considerazioni, generali e specifiche, formulate nel rapporto dello scorso anno. Logiche che paiono in ovvia sintonia, per altro, con il consolidarsi degli stili rappresentativi propri del collegio uninominale. Ferma quella che a coi pare la matrice doppiamente “strutturale” del fenomeno.

In primo luogo, il particolarismo della rappresentanza politica è un profilo storico del sistema politico italiano. Dal processo della “nazionalizzazione” postunitaria di quest’ultimo, giunge ininterrotto, come un filo rosso dominante, fino all’attuale regime repubblicano e fino alle logiche localistiche insite nel meccanismo elettorale di selezione della classe politica oggi vigente. Senza soluzioni di continuità, si badi, tra il peculiarismo degli interessi e degli ambiti territoriali cui offrire tutela, rappresentanza, sostegno o riconoscimento, che il sistema proporzionale alimentava con le proprie “preferenze” e le modalità diffusamente negoziali dell’accumulazione del consenso in larghe aree del Paese e della società, e la battaglia che ogni candidato deve ingaggiare voto per voto nel singolo collegio secondo i dettami dello scrutinio uninominale. E’, in buona sostanza, un radicatissimo intreccio tra l’antropologia politica della storia e della società italiane, e le regole che hanno sin qui presieduto alla formazione dell’élite parlamentare. Ci sono segnali importanti di mutamento. Non c’è dubbio che il corroborarsi del bipolarismo, l’accentuarsi della decisività del confronto tra i leaders di schieramenti giustapposti per l’esito complessivo delle competizioni elettorali, l’assorbente preminenza delle arene mediatiche del confronto, abbiano mitigato e ancor più potranno forse attenuare la rilevanza di tale tradizione storica. Ma ciò che è dato osservare al momento, quando la classe politica viene vista all’opera del Parlamento, è quanto meno la forza carsica di quella tradizione: quasi che la professionalità politica rinvenisse in essa un *ubi consistam* ultimo e – nonostante i molti volti della “modernità” maggioritaria – imprescindibile.

In secondo luogo, e proprio per quanto appena osservato, non va sottovalutato il peso che esercita il ciclo parlamentare della finanziaria sull’insieme del processo legislativo. La sessione di bilancio e l’esame della finanziaria continuano a appresentare, infatti, un momento cruciale e assorbente del lavoro parlamentare: il pernio su cui e attorno a cui ruota gran parte della capacità produttiva e decisionale del Parlamento, oltre che la sua funzione nel “processo di governo”. E’ dunque, ormai, l’unica o ultima o unicamente efficace opportunità che gran parte della classe politica in Parlamento ha a sua disposizione per manifestare la propria capacità di offrire e trasmettere

rappresentanza in un processo legislativo “vero”. Tale perché certamente avrà un esito e non sarà condannato all’archivistica parlamentare come la grandissima parte delle iniziative legislative di matrice non governativa<sup>2</sup>. Il che è assunto che riguarda, ovviamente, tanto le componenti parlamentari di maggioranza, quanto quelle di opposizione e financo singoli membri dell’esecutivo che non abbiano, su determinate questioni, sufficiente audience presso le istanze che contano della compagine governativa.

D’altra parte, se così non fosse, se alla base non vi fosse questa duplice molla strutturale, non si spiegherebbe l’atteggiamento notevolmente comprensivo dei Presidenti di Camera e Senato in materia di inammissibilità degli emendamenti al testo della finanziaria<sup>3</sup>, proprio sotto quel profilo evidenziato dall’art. 2 della legge 208 che, nelle ambizioni originarie, avrebbe dovuto fornire un qualche argine al fenomeno in parola<sup>4</sup>

FIGURA 3. – *I tipi di emendamenti sostantivi nelle finanziarie 2001 e 2002*

---

Le percentuali sono calcolate sul totale degli emendamenti sostantivi

La quota di emendamenti *micro-sezionali* si mantiene, infatti, intorno al 60%. Tale percentuale, a differenza di quanto accadeva per la finanziaria 2001, rimane costante anche in tutte le arene (fig. 4). Si attenua, in questo modo, il ruolo svolto l’anno precedente dalle Commissioni bilancio che, pur approvando una percentuale molto elevata di emendamenti micro-sezionali, tuttavia si caratterizzavano anche per una consistente attività emendativo di tipo generale (Commissione Camera) e sezionale (Commissione Senato). Con la finanziaria 2002, invece, l’attività delle Commissioni si è resa maggiormente omogenea, nelle sue caratteristiche, a quella delle altre arene. Così facendo, esse hanno reso più tenue la loro funzione di “filtro” rispetto alle istanze di tipo particolaristico che avevano esercitato: in particolar modo, la Commissione della Camera.

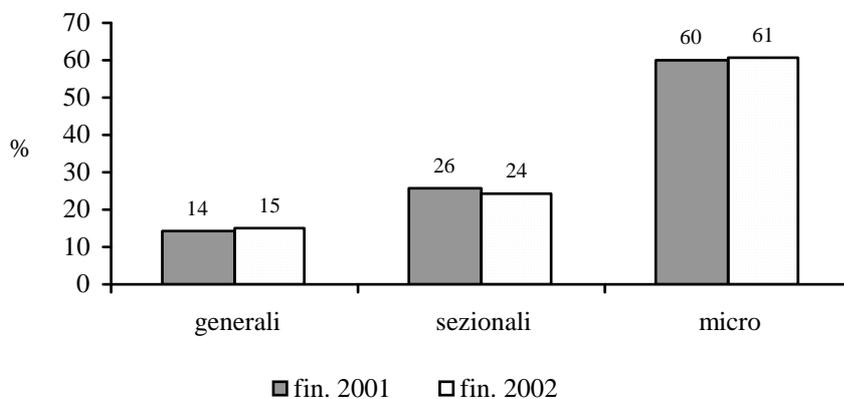
---

<sup>2</sup> Cfr. tabb 1, 2, 3 del rapporto sulla finanziaria 2001.

<sup>3</sup> Cfr. il relativo prospetto nell’ambito del rapporto appena richiamato. Per la finanziaria 2002 il dato omologo non è stato ancora rilevato.

<sup>4</sup> Che ha modificato la disciplina della strumentazione finanziaria e di bilancio originata dalla legge 468 del ’78, in questi termini:

“La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare: [...] i-ter) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell’economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale” (corsivo nostro).



Diversamente, l'Assemblea del Senato si è confermata, anche per la finanziaria 2002, l'arena in cui si approva il numero più alto di emendamenti micro-sezionali. Una spiegazione potrebbe risiedere nella maggiore incidenza che il collegio elettorale ha sui senatori. Il sistema elettorale del Senato prevede, infatti, che ciascun candidato concorra in un collegio uninominale e che solo il 25% dei "migliori perdenti" di essi sia "ripescato" con metodo proporzionale. Secondo questo meccanismo, anche il senatore eletto nella quota proporzionale potrebbe risultare maggiormente sensibile alla logica del collegio e quindi più attento alle esigenze che questo esprime.

Comunque, al di là delle arene, come per la precedente finanziaria, l'iniziativa di emendamenti di tipo micro-sezionale approvati costituisce il tratto dominante di ciascun proponente. Come infatti, si può vedere dalla tabella 1 (ultima colonna), la quota di tale tipo di emendamenti rimane più o meno costante per ogni aggregazione politica, sia che esso appartenga alla maggioranza sia che faccia parte dell'opposizione.

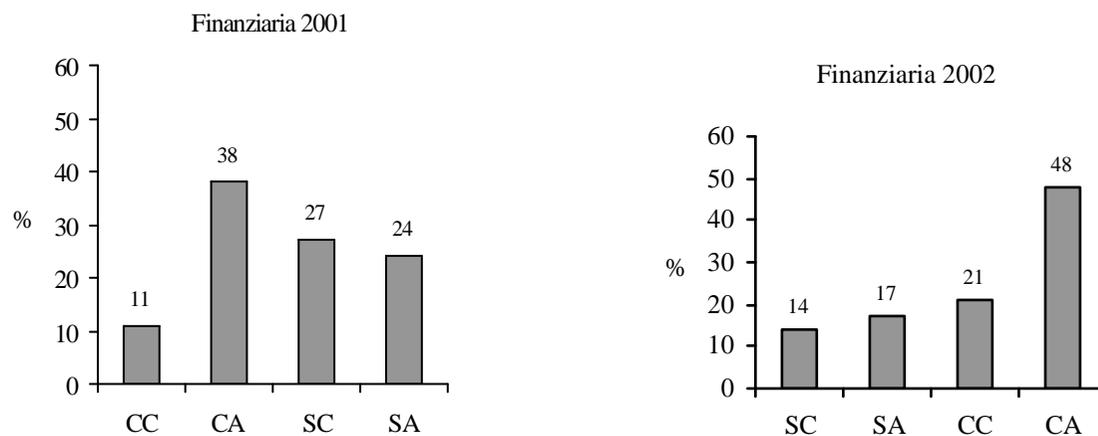
Anche gli emendamenti di tipo *sezionale* sono imputabili a forze di entrambi gli schieramenti. In quello di centro-sinistra spicca il gruppo dei Ds che, come per la finanziaria 2001, è stato l'attore che più intensamente ha connotato con questa modalità emendativa la propria azione correttiva.

FIGURA 4. – I tipi di emendamenti nelle quattro arene (finanziarie 2001 e 2002)

La differenza maggiore rispetto alla finanziaria dell'anno precedente risiede invece nella distribuzione degli emendamenti generali approvati. Diversamente da quanto è accaduto per la finanziaria 2001, i gruppi che non appartengono alla maggioranza non risultano essere riusciti ad introdurre nel testo del 2002 emendamenti classificabili entro questa tipologia. L'unica eccezione è costituita da un emendamento Margherita durante il passaggio del testo in aula alla Camera. Ma è abbastanza evidente questa complessiva incapacità delle opposizioni di influire sul processo decisionale in maniera autonoma e mediante correzioni di maggiore ampiezza rappresentativa.

Inoltre, come si è potuto osservare dalla figura 4, le diverse sedi del processo legislativo, pur entro alcuni denominatori comuni, manifestano “stili” espressivi distinti. Ma ulteriori distinzioni emergono se osserviamo quale sia l'intensità quantitativa dell'incidenza delle diverse arene parlamentari nel processo di formazione della legge finanziaria, come ci permette di rilevare la figura 5 che mostra la quota di emendamenti approvati in ciascuna sede per entrambe le finanziarie, secondo le diverse scansioni procedurali che esse hanno seguito, con la finanziaria 2001 che è stata presentata in prima battuta alla Camera, e con quella del 2002 che ha iniziato il suo iter al Senato.

FIGURA 5. – *La percentuale di emendamenti approvati nelle quattro arene per le finanziarie 2001 e 2002*



Legenda: CC: Camera Commissione; CA: Camera Assemblée; SC: Senato Commissione; SA: Senato Assmblea.

Un primo dato da sottolineare è il fatto che per entrambe le leggi, non più di circa il 35% degli emendamenti sono approvati nelle Commissioni, ribadendo quel progressivo attenuarsi della centralità del ruolo del loro ruolo già evidenziato nella scorsa legislatura e che, con questa finanziaria, trova un'enfatica conferma. In realtà, si tratta di un fenomeno più che altro conseguenza dell'elevato numero di emendamenti presentati in seno alle Commissioni stesse, che induce normalmente l'Ufficio/Consiglio di Presidenza a decidere di aggregare gli emendamenti più significativi e a rimandare all'Assemblea la pletora di quelli più frammentari (spunti in tal senso si rinvengono anche nella fig.4 precedente).

Si potrebbe anche ritenere che l'arena in cui si discute per ultima sia quella in cui si approvano più emendamenti, spesso frutto di contrattazioni dell'ultimo minuto. In realtà, dai dati emerge che l'arena più attiva è sempre stata l'Assemblea della Camera, indipendentemente dall'ordine di presentazione. Pesa di certo su questo risultato il maggior numero di parlamentari che compongono la Camera. In realtà è un assunto meno ovvio della sua apparenza. Infatti, la seconda sede più attiva, dal punto di vista degli emendamenti, dovrebbe essere l'Assemblea del Senato; cosa che in realtà non è, perché, come si vede dalla precedente figura 5, essa ha approvato una quota di emendamenti inferiore, per la finanziaria del 2001, al numero di quelli approvati dalla propria Commissione e, per la finanziaria 2002, alla quantità di emendamenti approvati dalla Commissione della Camera. Questo ci porta a supporre che la maggiore produttività dell'Assemblea della Camera sia imputabile anche ad altri fattori. Per la finanziaria di quest'anno su tale attivismo ha realmente esercitato un certo peso l'ordine di presentazione. Infatti, osservando la figura 5, si può notare come man mano che si procede nell'iter della finanziaria 2002, aumenta il numero degli emendamenti accolti. E questo ha favorito il fatto che quasi la metà degli stessi sia stata approvata proprio nell'Aula della Camera.

Comunque, per entrambe le finanziarie, l'ordine di presentazione ha inciso sul tasso di produttività degli emendamenti di ciascun ramo del Parlamento. Dato che, per la finanziaria 2001, il *Senato* è stato più attivo rispetto a quanto registrato nel processo legislativo della finanziaria 2002: esso ha approvato globalmente il 51% degli emendamenti presentati durante l'iter della finanziaria 2001 a fronte del 31% di quelli relativi alla finanziaria 2002. Dall'altra parte, per la finanziaria 2002, la *Camera* è stata più attiva rispetto a quanto registrato per la finanziaria del 2001: essa ha approvato complessivamente il 69% degli emendamenti a fronte del 49% del 2001.

**1.2. L'azione emendativa nella prospettiva dei suoi promotori**

L'angolazione che forse può dare maggiori indizi sui rapporti Governo-maggioranza-opposizione fa riferimento all'individuazione dei promotori degli emendamenti approvati. In particolare, al contributo che questi hanno recato all'insieme degli emendamenti che hanno modificato le due finanziarie nel rispettivo iter parlamentare. Che è altro, come vedremo, dal considerare il grado di successo che le singole compagini politiche del Parlamento italiano hanno registrato nella loro iniziativa emendativa.

Preventivamente è utile soffermarci sulla tabella 6 in cui, per la finanziaria 2002, sono riportati, per ogni riga, il numero di emendamenti che hanno avuto identico testo, posti in correlazione ai proponenti che hanno sostenuto tali modifiche.

TABELLA 6. – *Gli emendamenti identici per la finanziaria 2002*

Tipologia Emend/Proponente	gov	rel	an	bf	fi	ln	mar	ds	verdi	sdi	aut	pdci	com	tot
Formali	1	1		1										3
									1	1	1			3
							1	2		1	1			5
						1					1			2
	1				1		1						1	4
								1					1	2
					1		1	1						3
					1		1							2
	1			1										2
Generali	1			1	1									3
				1			1							2
Sezionali								1		1				3
								1	1					2
							1	2				1		4
			1		1			1						3
	1				1	1								3
Micro-sezionali	1	1		1				1			1			5
			1					1						2
				1				1						2
				2										2
			1			1								2
[segue tab. 6]					2									2
			1	1	3		2	1				1		9

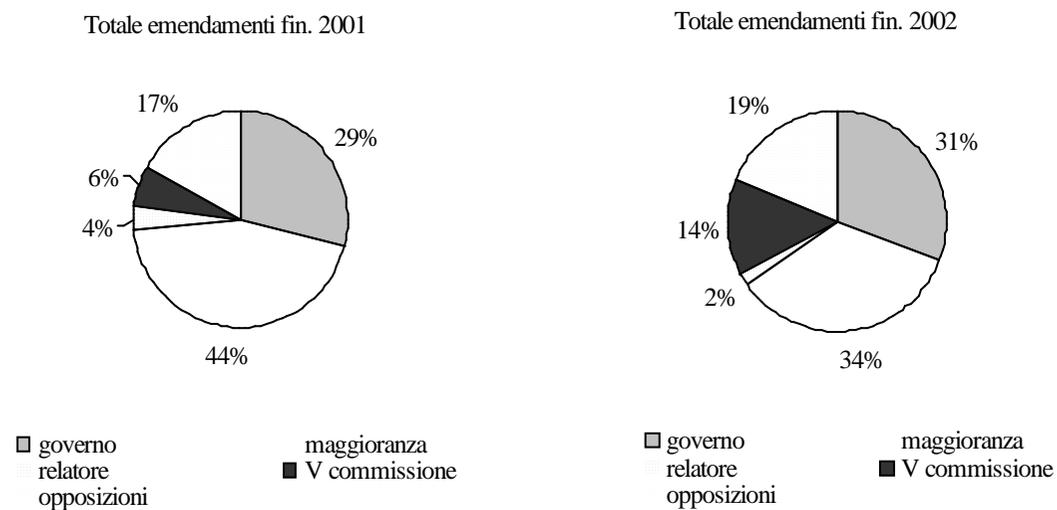
	1						1							2
				1			1	1		1				4
			1	1										2
	1							1						2
						1		1						2
<b>Tot</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>82</b>

Legenda: gov: Governo; rel: relatore di maggioranza; an: Alleanza Nazionale; bf: Ccd-Cdu Biancofiore; fi: Forza Italia; In: Lega Nord; mar: Margherita DL-L'Ulivo; ds: Democratici di Sinistra-L'Ulivo; verdi: Verdi-L'Ulivo; sdi: Misto – Socialisti democratici italiani; aut: Per le Autonomie; pdci: Misto – Comunisti italiani; com: V Commissione

Come si vede, gli emendamenti identici ammontano a circa il 22% del totale. Questo vuol dire che esistono sovrapposizioni abbastanza consistenti di emendamenti approvati e ciò deve essere senz'altro tenuto in considerazione ai fini delle relazioni tra gli attori politici in gioco.

La figura 6 mette a confronto le due leggi finanziarie suddividendo gli emendamenti in base al soggetto proponente. Nella quota delle *opposizioni* sono inclusi tutti gli emendamenti approvati, su proposta di gruppi che non appoggiano il Governo. Dall'altra parte, nella quota della *maggioranza* sono state inserite le modifiche sostenute da: a) i gruppi parlamentari che compongono la maggioranza che sostiene il Governo e b) i relatori nell'ambito delle Commissioni. Sono stati dunque isolati dalla quota della maggioranza gli emendamenti approvati su proposta del relatore in Assemblea del Senato. Questo perché il ruolo che il relatore di maggioranza esercita nell'iter di approvazione della finanziaria è diverso a seconda delle fasi. Infatti, per prassi parlamentare, la V Commissione del Senato non propone emendamenti in Aula. Insomma, la funzione che nella Assemblea della Camera è svolta dalla Commissione bilancio, al Senato è esercitata dal relatore. Abbiamo, perciò, preferito isolare gli emendamenti ad esso imputabili in questa sede.

FIGURA 6. – *I proponenti degli emendamenti approvati nelle finanziarie 2001 e 2002 nell'insieme del processo legislativo.*



---

Nota: negli emendamenti della V Commissione sono inclusi anche i due emendamenti proposti dalla VII Commissione.

Dal confronto delle due situazioni emerge:

a) che il Governo è stato, se lo consideriamo “soggettivamente”, l’attore che più ha contribuito al numero di emendamenti approvatitanto per la finanziaria 2001 (29%), quanto per quella 2002 (31%): ferma la constatazione di una “primazia” di maggioranza nella produzione emendativa che ottiene successo. Scindendo il dato per ogni arena in cui si articola il processo legislativo (tab. 7), si evidenzia come il ruolo particolarmente intenso dell’azione del Governo si manifesti in ciascuna delle arene del processo legislativo (salvo che nell’Assemblea del Senato) a cominciare dalle Commissioni. Inoltre, come già per la finanziaria 2001, si osserva la “coincidenza” che al Senato, in Aula, ove il Governo denuncia un minore apporto all’azione correttiva del Parlamento, vi si giustapponga un maggior contributo dei parlamentari diessini. Altra cosa, come vedremo, è poi considerare questo attivismo sotto il profilo del grado di successo che specificamente consegue.

TABELLA 7. – *Gli emendamenti di origine governativa per le finanziarie 2001 e 2002*

Arena	Finanziaria 2001	Finanziaria 2002
Camera Commissione	38%	47%
Camera Assemblea	28%	28%
Senato Commissione	35%	37%
Senato Assemblea	16%	13%

b) apparentemente, anche l’apporto degli emendamenti approvati su proposta delle opposizioni si è mantenuto pressoché costante da una finanziaria all’altra (si è infatti passati dal 17% del 2001 al 19% del 2002). Tuttavia, mentre per la finanziaria del 2001 solo il 19% della quota di emendamenti approvati su iniziativa delle opposizioni era di tipo formale, per la finanziaria del 2002 tale percentuale sale al 42% (tab. 1). Il dato non va enfatizzato più di tanto, se solo si rammenta come per la finanziaria 2002 gli emendamenti formali siano proporzionalmente cresciuti in generale. Tuttavia, è altrettanto vero che gli emendamenti formali, come abbiamo visto, ammontano al 29% del totale, che è ben altro valore da quel 42% che connota l’azione emendativa delle opposizioni. E che ne pone in questione l’efficacia per l’appunto sostantiva;

c) nel processo di formazione di entrambe le finanziarie, la percentuale più consistente di emendamenti approvati è di iniziativa di uno o più gruppi della maggioranza parlamentare. Una quota così alta può far supporre un rapporto Governo-maggioranza notevolmente articolato: vuoi in termini di possibili discrepanze se non

divergenze; vuoi nella chiave di prassi ricorrenti di “divisione di ruoli” pur sulla base di accordi sostanziali tra Governo e maggioranza sull’opportunità di specifiche modifiche. Il che, come che sia, conforta l’impressione di un ruolo molto rilevante dell’arena parlamentare nel suo insieme nel processo decisionale complessivo. Anche se, per la finanziaria 2002, il numero degli emendamenti approvati su iniziativa della maggioranza risulta diminuire di un 10% (passando appunto dal 44% nel 2001 al 34% nel 2002);

d) al minor numero di emendamenti originati dalla maggioranza tra una finanziaria e l’altra, si giustappone un incremento di emendamenti proposti complessivamente dalla V Commissione (alla Assemblea Camera) e dal relatore (alla Assemblea Senato): si passa dal 10% al 16% nelle rispettive sommatorie. Nel che si può rinvenire una ulteriore spia della capacità del Parlamento di “stare in gioco”, così come della propensione del Governo di non abusare della sua consistenza maggioritaria e di accettare una qualche specifica articolazione dei ruoli nella formazione della finanziaria.

e) per entrambe le finanziarie, all’interno delle due coalizioni, il maggior promotore è stato il partito di maggioranza relativa (quindi Fi per il centro-destra e Ds per il centro-sinistra) in quasi tutte le arene<sup>5</sup>. Tuttavia, i dati paiono evidenziare come i Ds abbiano nella propria coalizione un peso maggiore di quanto non goda Fi nel centro-destra, sia quando fanno parte della maggioranza di Governo, che quando sono all’opposizione (tab. 8). Anche se, va ripetuto, questa constatazione va formulata in parallelo a quella concernente il grado di successo dell’impegno emendativo parlamentare.

TABELLA 8. – *Emendamenti approvati su proposta dei gruppi Ds e Fi quando fanno parte della coalizione di maggioranza o di quella di opposizione.*

Proponente	Fa parte della maggioranza	Fa parte dell’opposizione
Democratici di Sinistra-L’Ulivo	19%	10%
Forza Italia	13%	5%

### 1.3. Il grado di “successo” dell’iniziativa emendativa

Finora abbiamo considerato gli emendamenti sotto il profilo dell’apporto che i diversi attori politico-istituzionali conferiscono all’insieme delle modifiche subite dal disegno di

legge finanziaria durante il suo processo parlamentare. E' un'angolazione che permette, pur nei limiti di un'indagine quantitativa, di cogliere indizi e indicatori circa il ruolo del Parlamento nel processo decisionale che produce la legge finanziaria. E circa l'influenza delle diverse arene e dei molteplici attori in gioco sul complesso dell'azione emendativa. Così come sul loro reciproco atteggiarsi. Ma ci manca ancora un dato essenziale che deriva dalla rilevazione della specifica efficacia con cui quegli stessi attori si muovono nel processo legislativo al fine di influenzarne le opzioni normative e provvedimenti. In altre parole, si tratta di ponderare quanta energia o quanto impegno propositivo, negoziale e "coalizionale" siano stati necessari per consentire al Governo e alle forze politiche che siedono in Parlamento e che ne compongono la maggioranza e l'opposizione, di conseguire i risultati che abbiamo sopra evidenziato nella figura 6. Cioè di contribuire in misura più o meno determinante agli esiti formali e sostanziali del processo legislativo.

A questo fine abbiamo cercato di evidenziare quello che è stato il "tasso di successo" dell'iniziativa emendativa dei diversi attori in campo: quanta sia stata la loro capacità di conseguire un consenso numericamente sufficiente per vedersi approvato un proprio emendamento. Si tratta, semplicemente, del rapporto percentuale fra gli emendamenti approvati e quelli presentati. Le tabelle 9 e 10 riportano i dati per la Camera sia in Commissione bilancio (per essa vi sono anche i risultati della finanziaria 2001) che in Aula. Non abbiamo al momento la disponibilità degli omologhi dati per il Senato.

Si può osservare, in primo luogo, come Fi appaia il gruppo che, nella propria coalizione, ottiene il più alto tasso di successo. Non si può dire altrettanto per i Ds che, ad esempio, nella Commissione bilancio sono sempre superati dalla Margherita. Probabilmente più capace di intercettare consensi al di là dei confini di coalizione. A questo proposito, si può anche rilevare come tale tasso di successo sia influenzato dalla circostanza di emendamenti presentati in un testo identico a quello assunto dalla maggioranza: si tratta di due emendamenti sugli otto approvati che recano la paternità della Margherita.

TABELLA 9. – *Emendamenti presentati in Commissione bilancio alla Camera*

Proponente	Finanziaria 2002	Finanziaria 2001
------------	------------------	------------------

<sup>5</sup> Ad esempio, per la finanziaria 2002, nel centro-sinistra fa eccezione la Commissione della Camera in cui La Margherita ottiene l'approvazione di una percentuale di emendamenti doppia rispetto al gruppo Ds (10% contro 5%).

	N	%	Tasso di successo	N	%	Tasso di successo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo	747	19,3	0,5	479	11,5	1,0
Forza Italia	742	19,2	1,6	423	10,2	1,4
Margherita DL-L'Ulivo <sup>1</sup>	622	16,1	1,3	484	11,7	2,3
Alleanza Nazionale	376	9,7	0,5	637	15,3	0,6
Lega Nord Padania	295	7,6	0,7	1056	25,4	0,5
Ccd-Cdu Biancofiore <sup>2</sup>	279	7,2	0,4	266	6,4	0,0
Misto – Comunisti italiani	175	4,5	1,1	83	2,0	0,0
Misto – Verdi-L'Ulivo	165	4,3	0,0	115	2,8	0,0
Rifondazione Comunista	158	4,1	0,0	137	3,3	0,0
Commissioni	121	3,1	1,7	88	2,1	3,4
Misto-socialisti democratici italiani	63	1,6	0,0	9	0,2	0,0
Governo	47	1,2	78,7	69	1,7	53,6
Misto – Minoranze linguistiche	40	1,0	0,0	29	0,7	0,0
Relatore	14	0,4	57,1	31	0,7	74,2
Misto	14	0,4	0,0	227	5,5	0,0
Misto – Nuovo Psi	3	0,1	0,0			
Altri				19	0,5	0,0
Totale	3861	100,0	2,0	4152	100,0	2,3

<sup>1</sup> Per i dati della Margherita relativi alla finanziaria 2001, si sono presi come riferimento gli emendamenti presentati dalle quattro forze politiche che nella XIII legislatura costituivano gruppi (o componenti politiche del gruppo misto) a sé stanti. Dunque sono stati sommati gli emendamenti di Popolari e Democratici-L'Ulivo (231), Udeur-Unione democratica per l'Europa (108), I Democratici-L'Ulivo (105) e Misto – Rinnovamento Italiano (40).

<sup>2</sup> Per i dati del Ccd-Cdu Biancofiore relativi alla finanziaria 2001, si sono presi come riferimento gli emendamenti presentati dalle quattro forze politiche che nella XIII legislatura costituivano componenti politiche del gruppo misto a sé stanti. Dunque sono stati sommati gli emendamenti di Misto – Cdu Cristiani Democratici Uniti (192) e Misto – Centro Cristiano Democratico (74).

TABELLA 10. – *Emendamenti presentanti in Assemblea alla Camera - Finanziaria 2002*

Proponente	N	%	Tasso di successo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo	801	28,1	1,9
Margherita DL-L'Ulivo	569	20,0	1,2
Forza Italia	225	7,9	10,7
Rifondazione Comunista	216	7,6	0,0
Misto-Comunisti italiani	186	6,5	0,0
Ccd-Cdu Biancofiore	177	6,2	6,2
[segue tab. 10]			
Misto – Verdi-L'Ulivo	166	5,8	0,0
Alleanza Nazionale	150	5,3	6,0
Lega Nord Padania	138	4,8	7,2
Governo	57	2,0	86,0
Commissione	51	1,8	96,1

Misto – Minoranze linguistiche	46	1,6	0,0
Misto – Socialisti democratici italiani	44	1,5	2,3
Misto	18	0,6	0,0
Misto – Nuovo Psi	3	0,1	0,0
Totale	2847	100,0	6,1

Ma queste e molte altre osservazioni più specifiche necessiterebbero, per essere avvalorate, di opportuni approfondimenti “qualitativi”: insomma, richiederebbero ricognizioni mirate sulle singole vicende di schieramenti, voti e modalità di aggregazioni, più o meno casuali, di consensi.

Le informazioni che i dati quantitativi già di per sé comunicano sono altre e più rilevanti.

Il Governo, non solo - lo abbiamo visto (figura 6) – è un promotore cruciale dell’azione emendativa in Parlamento, ma quando vi si impegna riesce a farlo con la forza e la sicurezza di chi controlla la coesione della propria maggioranza. Il peso dei suoi emendamenti è incomparabilmente superiore a quello di qualunque altra compagine politica. I suoi 57 emendamenti presentati in Aula alla Camera (tab. 10) non solo ottengono lo specifico successo di un’approvazione nell’86% dei casi ma bastano da soli a formare il 28% degli emendamenti approvati dall’Assemblea di quel ramo del Parlamento (tab. 5) pur costituendo solo il 2% dell’universo di quelli presentati nella medesima arena (tab. 10). Il che significa implicitamente, ma con piena evidenza, anche una parallela capacità di coordinamento della propria maggioranza quando si tratta di respingere emendamenti altrui. Non a caso, allorché i ds e i parlamentari della Margherita presentano, rispettivamente, ben il 28% e il 20% degli emendamenti promossi nella stessa Assemblea della Camera, ottengono tassi di successo pari all’1,9 e all’1,2%: “investendo” i primi 801 e i secondi 569 emendamenti per “conquistarne”, di quelli approvati, l’8 e il 4% cadauno (tab. 5). E se lo stesso Governo manifesta “performances” lievemente meno esaltanti in Commissione (sempre a Montecitorio), non migliorano, al contrario, quelle delle forze avverse nella stessa sede.

Lo stesso insieme di dati consente un’ulteriore sottolineatura. Che attiene al rapporto tra Aula e Commissione nel processo legislativo. Alla Camera (in assenza del dato sul Senato) la Commissione, in parallelo ad un ruolo emendativo rilevante in assoluto ma non decisivo (sempre sul mero piano quantitativo), manifesta anch’essa un “rendimento” propositivo particolarmente elevato, con un tasso di successo che supera il 96% (tab. 10). E’ il segno, da un lato, di una capacità fortemente selettiva rispetto alle numerosissime sollecitazioni emendative che vi si manifestano, dall’altro di una forte sintonia tra il consenso che sa aggregare o presidiare al proprio interno e quello che

riesce a raccogliere in Aula. E' anche il segno, a fronte dello scarso successo che vi ottengono gli emendamenti di matrice parlamentare (tab. 9), di un ormai avvenuto mutamento di ruolo (che naturalmente andrebbe indagato, anche in questo caso, con il supporto di specifiche analisi qualitative). Non più, o sempre meno, una Commissione quale stanza di compensazione e di aggregazione per sollecitazioni tese ad integrare il disegno della finanziaria anche al di fuori o a prescindere dalla contrapposizione tra le strategie conclamate da maggioranza e opposizione, ma arena più propriamente istruttoria del "confronto" di Aula. E nella quale il governo tende a non mitigare il proprio ruolo "direttivo" della "propria" maggioranza pur con la necessaria flessibilità che un'arena del Parlamento, nel permanere della stessa funzione espressiva e negoziale dell'istituto parlamentare in quanto tale, comunque impone, affidandola in Commissione a specifiche e nuove capacità di regia in capo al Presidente e al Relatore.

Infine, l'Aula. Abbiamo già osservato le differenze riscontrabili nell'apporto che l'Assemblea di Montecitorio conferisce alla produzione di emendamenti alla finanziaria rispetto al Senato. Qui vale rimarcare, dovendoci limitare ad osservare i comportamenti della sola Camera, come l'Aula si configuri come il luogo centrale del processo parlamentare. Non è un'ovvietà se si pensa alla vicenda repubblicana del Parlamento italiano nel suo insieme. E' anzi il segno che se il Parlamento ha un ruolo nel processo di bilancio, lo deve essenzialmente al "confronto" in Aula e ai margini di interazione e di incontro tra Governo e maggioranza da un lato, e tra maggioranza e opposizione dall'altro. Sono solo "segnali": ma quantitativamente piuttosto evidenti. Così, è in Aula che i deputati di Forza Italia ottengono un tasso di successo nella loro iniziativa emendativa che spicca vistosamente (10,7%) su tutta la platea dei promotori parlamentari (tab.10). E, pur a ragguardevole distanza, lo stesso dicasi anche per gli emendamenti di An e del gruppo Ccd-Cdu Biancofiore; ma, a maggior ragione, per quelli della Lega Nord Padania (7,2%). E' insomma in Aula che la maggioranza riesce a far valere la propria articolazione intra-coalizionale e la conseguente articolazione della propria capacità espressiva. Ed è pertanto ancora in Aula che il Governo deve misurare le proprie capacità di regia e di coordinamento coalizionale, assumendo in proprio una cospicua quota di attività emendativa al fine di riuscire nell'intento di conciliare coesione, omogeneità di indirizzo strategico e flessibilità negoziale con cui alimentare quella stessa coesione di maggioranza che è primaria condizione di efficacia per la sua azione in Parlamento. Ma anche per l'opposizione, almeno nelle sue componenti maggiori, è in Aula che paiono aumentare le pur minime chances di successo nella conquista di qualche "proprio" emendamento (tabelle 4 e 5).

A dimostrazione, pur in un'ottica "microquantitativa" quale la nostra, di come il nuovo assetto bipolare del Parlamento italiano, insieme alla struttura coalizionale della maggioranza e dell'opposizione da un lato, e a quella diretta funzionalizzazione (che il risultato elettorale del 13 maggio ha imposto) della maggioranza parlamentare al sostegno dell'indirizzo governativo e della sua leadership dall'altro, non possano non riflettersi in una nuova "divisione del lavoro" all'interno del sistema parlamentare. Poiché, nel nuovo regime parlamentare italiano ove la leadership governativa è la fonte sostantiva della legittimazione politica della stessa maggioranza parlamentare, si accrescono a detrimento del ruolo delle commissioni le capacità, volta per volta, "dirimenti", "integrative" o "compensatorie" che l'Aula può vantare in nome di quel *plus* di legittimazione politica che le deriva in quanto luogo primario ed "esaustivo" (appunto: ...non parziale) del confronto politico e del controllo della capacità di coesione degli schieramenti giustapposti.

### *Conclusioni*

Proviamo a riassumere.

I° - In linea di massima, e in un Parlamento contra ssegnato da uno scarto cospicuo di voti tra maggioranza e opposizione a vantaggio del Governo, questo ha prevedibilmente ben manifestato la propria nuova forza parlamentare: il suo disegno di legge è stato emendato in quantità e qualità meno incisive che nella precedente esperienza. E' vero, tuttavia, che la percentuale di emendamenti di origine governativa è rimasta pressoché costante tra una finanziaria e l'altra: segno che, anche in presenza di un'assimmetria di seggi parlamentari a proprio sostegno così vistosa, il costo della coesione di quel sostegno mantiene una sua specifica rilevanza. Tant'è che, se da un lato il Governo appare essersi maggiormente imposto sulle propensioni emendative della sua maggioranza, resta il fatto che il Governo ha comunque dovuto fronteggiare un attivismo dei gruppi che ne fanno parte che è risultato il maggior promotore di sollecitazioni modificatorie. E che, come per il 2001 e pur in un contesto di relazioni Governo-maggioranza tanto diverse, ha continuato a indurre lo stesso Governo ad una intensa e dominante attività emendatoria finalizzata alla presumibile compensazione selettiva e/o sussunzione aggregativa degli impulsi provenienti dalle diverse componenti della sua coalizione.

Il° - Nella prospettiva appena delineata, è utile rammentare quanto osservavamo a proposito della finanziaria 2001 nel rapporto dello scorso anno. Allora rilevavamo non solo che l'attivismo emendatorio continua a non essere, nel Parlamento italiano, una prerogativa dell'opposizione. E che sia la maggioranza nelle sue stesse principali componenti, sia il Governo, la prima in funzione autodistintiva-espressiva; il secondo in funzione negozial-risolutiva, vi assumano un ruolo essenziale e cruciale. Ma soprattutto cercavamo di rimarcare come il processo legislativo della finanziaria si presentasse come fortemente "integrato"<sup>6</sup>. Ove, da un lato, il raccordo tra Governo e la sua maggioranza presidiava attivamente un proprio percorso decisionale: non privo di difficoltà e ripensamenti, però, né di esigenze di mediazione e composizione interna tra interessi, pressioni e aspettative dal diverso spessore e dal molteplice legame con circostanze e opportunità di lungo, breve e brevissimo periodo. Con la conseguente cospicua frequenza di emendamenti tanto di maggioranza quanto governativi. Ma, da un secondo lato, ritenevamo che una parte non marginale di quegli emendamenti, magari proprio del Governo e comunque assai probabilmente quelli di Commissione, avevano altresì lo scopo di agevolare l'interazione con le opposizioni o, secondo i casi, di certificarne l'esercizio. Per cui, se da un lato il Governo pareva mostrarsi duttile alle sollecitazioni della propria maggioranza e alle sue preoccupazioni politico-congiunturali, ad un tempo esso poteva tentare di mitigare il confronto "maggioritario" dimostrandosi non sordo alle sollecitazioni delle opposizioni al fine di salvaguardare il processo legislativo da conseguenze impreviste della conflittualità che uno scenario politico pre-elettorale poteva ben alimentare. In ogni caso, a proposito della finanziaria 2001, ci pareva emergere una specifica capacità dell'esecutivo di presidiare la gestione parlamentare del processo di bilancio, in parallelo a una più generale e crescente egemonia del Governo sul processo legislativo del Parlamento italiano. Ebbene, alla luce della vicenda parlamentare della finanziaria 2002 e del nuovo assetto delle relazioni tra Governo, maggioranza e opposizione, quel giudizio va in prima istanza rivisto. Il Governo porta la sua finanziaria in Parlamento nell'ambito di un suo articolato disegno di *policy*, che non ha dinnanzi alcun orizzonte elettorale immediato ma una strategia di consolidamento maggioritario di medio-lungo termine. Il proporsi pienamente come "comitato direttivo" della propria maggioranza è forse il presupposto politico-istituzionale sotteso alla manovra economica e normativa che la finanziaria esprime. Si tratta per il Governo di funzionalizzare a quel postulato la natura coalizionale della maggioranza e della stessa compagine governativa

---

<sup>6</sup> Rimarcando che solo una disamina attenta e puntuale, sia delle modalità di voto e comunque degli orientamenti sulle singole opzioni emendative, sia dei contenuti e della portata sostantiva e finanziaria delle diverse proposte di modifica e innovazione del testo originario, dovrebbe costituire il presupposto di qualunque opzione interpretativa. Cautela che non possiamo che ribadire anche per la finanziaria 2002.

con gli strumenti del diritto parlamentare vigente. Impresa non semplice, giocata in prima istanza con un oculato ricorso al coordinamento emendativo *ex post* ad una intensa e selettiva interazione mediatrice in Commissione e ad un'aperta azione di confronto-controllo in Assemblea. Ma proprio ciò constatando, altro non si fa che ribadire come in Parlamento la variabile decisiva resti la gestione del rapporto governo-maggioranza e la regia della sua dinamica, sia come questione in sé, sia come riflesso della struttura coalizionale della compagine governativa. Nel che, pur con ragioni diverse e pur in una prospettiva di rapporti parlamentari di forza così differenti, non si può non registrare la continuità di una antica questione italiana.

III° - L'opposizione, e per conseguenza, assume un ruolo complessivamente meno incisivo di quanto registrato nella finanziaria 2001. Anche se non è in assoluto marginale la quota di emendamenti che essa è riuscita a imporre, molti di essi hanno per lo più natura formale. Per quanto più ridotti, i margini di dialogo tra maggioranza e opposizione non sono comunque mancati, anche se su terreni non immediatamente percepibili. Tuttavia, anche per questo profilo, non è lecito enfatizzare più di tanto le differenze. Oltre l'11% di emendamenti sostantivi approvati sono stati infatti presentati contemporaneamente in identico testo sia dalla maggioranza che dall'opposizione. E' vero che si può sempre ipotizzare l'impegnato attivismo di gruppi di interesse e di pressione trasversali agli schieramenti contrapposti e dunque capaci di interloquire con attori di entrambi i poli parlamentari. Né è forse un caso che di questo 11% di emendamenti identici sostantivi, ben i 4/5 siano di capienza micro-sezionale, cioè vadano ad individuare categorie molto precise di "beneficiari". Ma anche se così fosse o se solo questa fosse la ragione del fenomeno, ciò significherebbe semplicemente che il Parlamento, quale che ne sia il regime politico-elettorale e quale che sia l'evoluzione della forma di governo in cui si inserisce la sua azione, non rinuncia facilmente a proporsi come snodo di rappresentazione e mediazione politica degli interessi minuti. Né, ad un tempo, come strumentario per le opposizioni che, per quanto minoritarie, intendano mantenere una propria capacità espressiva in funzione di vecchie e nuove *constituencies* ed arginare, con ciò stesso, i rischi della propria emarginazione sia nei circuiti della rappresentanza politica sia in quelli in cui si formulano le politiche pubbliche. Ed anche in questo non scorgiamo soluzioni di continuità con la funzionalità storica del Parlamento nell'evolversi del sistema politico italiano.

## **2. Gli studi di caso:**

### ***a) un esame d'insieme***

Abbiamo già preannunziato le disposizioni della Finanziaria 2002 sulle quali ci è parso utile procedere ad un primo approfondimento ricognitivo. La scelta deriva dal rilievo che le stesse hanno assunto ai fini del confronto svolto in sede parlamentare. In alcuni casi si è trattato di disposizioni sulle quali si è prodotta una forte divaricazione tra Governo e maggioranza, da un lato, e le opposizioni dall'altro. In altri casi, la discussione ha fatto emergere posizioni differenziate anche all'interno dei diversi schieramenti. Infine, si sono registrate situazioni nelle quali si è manifestato un orientamento largamente condiviso, sia da parte delle forze della maggioranza che di quelle di opposizione, nella ricerca di un assetto normativo che garantisca le prerogative parlamentari, con particolare riferimento alla verifica della coerenza delle disposizioni in esame rispetto ai saldi di finanza pubblica.

In linea generale, si può rilevare che l'esame parlamentare ha comportato l'approvazione modifiche qualificanti al testo presentato dal Governo. Peraltro, in alcuni casi le integrazioni intervenute discendevano da iniziative emendative dello stesso Governo. Le correzioni apportate, pur ampliando la dimensione complessiva del provvedimento, non ne hanno comunque stravolto l'impianto generale. In termini di saldi di finanza pubblica, addirittura, l'esame parlamentare ha consentito di ottenere un leggero miglioramento rispetto alle originarie previsioni del Governo.

Se procediamo ad una rassegna sintetica delle norme selezionate per la nostra analisi, possiamo osservare quanto segue.

Per quanto concerne l'articolo 1, si può osservare che l'inserimento delle disposizioni recate ai commi 4 e 5 ha rappresentato uno dei passaggi più significativi dell'esame parlamentare della legge finanziaria, sotto il profilo dei rapporti tra Parlamento e Governo. Non stupisce, quindi, che tali disposizioni abbiano suscitato un vivace dibattito.

Si tratta, in sostanza, di norme volte a salvaguardare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica definiti nell'ambito della stessa legge finanziaria. Esse prevedono, infatti, che il Governo debba presentare al Parlamento, entro il 30 giugno 2002, una relazione che evidenzi in termini analitici gli effetti prodotti sull'andamento delle entrate dai provvedimenti legislativi recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo. E' inoltre stabilito che la relazione debba essere predisposta in termini tali da consentirne la verifica in sede parlamentare. Alla previsione di tale obbligo si accompagna, quale misura di garanzia, la preclusione, fino alla data della presentazione della relazione, della possibilità del Governo di adottare provvedimenti volti all'utilizzo delle maggiori entrate

derivanti dai procedimenti di emersione delle attività sommerse di cui alla legge 383/2001 (la cosiddetta legge Tremonti *bis*).

Il comma 4 definisce l'obbligo di informazione cui è tenuto il Governo in termini molto ampi, riferendolo al complesso delle disposizioni recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo; è tuttavia evidente, alla luce del dibattito parlamentare, che si intendeva attribuire particolare attenzione alle disposizioni introdotte con la citata legge 383/2001. Tale legge prevede, tra le altre cose, la parziale defiscalizzazione degli investimenti realizzati in eccesso rispetto alla media di quelli dei cinque periodi di imposta precedenti. Il provvedimento presenta alcuni elementi di originalità laddove assume esplicitamente, ai fini della quantificazione delle ricadute sulla finanza pubblica, anche gli effetti, in termini di maggior gettito, derivanti dall'aumento della domanda generata dall'atteso incremento degli investimenti.

In sostanza, il testo della legge finanziaria risultante dall'esame parlamentare, nel corso del quale sono intervenuti successivi affinamenti, rappresenta il tentativo di pervenire ad una soluzione equilibrata che consenta di conciliare le esigenze informative e di verifica dell'andamento dei saldi di finanza pubblica, emerse in Parlamento, con la convinzione del Governo che non si dovesse rimettere in discussione la correttezza della copertura finanziaria della legge n. 383.

Il risultato conseguito offre comunque il vantaggio di impegnare il Governo e il Parlamento ad un accurato monitoraggio del complesso dei provvedimenti previsti dalla normativa vigente in materia di incentivi agli investimenti, materia che è stata contrassegnata da una netta discontinuità tra la XIII e la XIV legislatura. In questo modo sarà possibile acquisire elementi utili ai fini di un'attenta valutazione dei risultati conseguiti e, quindi, dell'efficacia delle diverse misure adottate. Si può, al riguardo, rilevare che non a caso il termine di presentazione della relazione coincide con la data entro la quale devono essere presentati al Parlamento il disegno di legge di assestamento per l'esercizio in corso e di rendiconto per l'anno precedente oltre al Documento di Programmazione economico-finanziaria. Si offre, quindi, al Parlamento una integrazione di informazioni che potranno risultare di notevole importanza non soltanto per la quantificazione dei risultati conseguiti, ma anche in vista della definizione degli indirizzi di intervento per gli anni successivi.

Il testo della legge finanziaria approvato si inserisce, pertanto, entro una logica sistematica quale è quella che governa la disciplina vigente in materia di finanza pubblica.

Alla luce di tali elementi si può quindi affermare che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 non intendono provvedere alla copertura finanziaria della legge n. 383, il che sarebbe

stato evidentemente incompatibile con l'attuale disciplina contabile che non ammette che alla copertura finanziaria di un provvedimento recante maggiori spese ovvero, come accadrebbe nel caso di specie, minore entrate, si possa provvedere *ex post*. Piuttosto, esse sono finalizzate a garantire la coerenza complessiva dell'ordinamento contabile. A tal fine, si è inteso introdurre una disposizione di cautela diretta a ricondurre le misure in materia di agevolazioni agli investimenti nel quadro macroeconomico e finanziario delineato contestualmente alla definizione della manovra. A questo riguardo, merita segnalare che le disposizioni in commento riproducono sostanzialmente il contenuto del parere a suo tempo espresso dalla Commissione bilancio della Camera sulla legge n. 383, in cui si affermava l'esigenza di prevedere adeguate forme di verifica e di riscontro dell'impatto finanziario del provvedimento in considerazione del fatto che lo stesso faceva affidamento, ai fini della quantificazione della copertura su stime suscettibili "di elevata variabilità".

Dalle considerazioni sopra formulate emerge il ruolo centrale svolto dalla Commissione bilancio nell'iter dell'esame della legge finanziaria. Più ancora della dialettica tra le opposizioni, le quali in questa circostanza hanno riproposto le obiezioni già sollevate in occasione dell'esame della legge n. 383 circa la presunta carenza di copertura finanziaria della stessa, e il Governo e la maggioranza, che ribadivano l'infondatezza di tali rilievi, nel caso specifico è risultata decisiva la Commissione bilancio. E' stata infatti tale Commissione, in occasione dell'esame in sede consultiva della legge n. 383, a rilevare la necessità di attivare procedure atte a consentire una successiva verifica della rispondenza delle previsioni governative rispetto all'effettiva attuazione; la stessa Commissione costituirà la sede in cui si procederà alla verifica.

La Commissione ha quindi esercitato pienamente la funzione centrale che l'ordinamento e la prassi le hanno attribuito quale sede prioritaria di valutazione della coerenza complessiva dei provvedimenti legislativi rispetto ai vincoli di finanza pubblica.

Particolarmente interessante appare la vicenda relativa all'articolo 11, il cui inserimento nella legge finanziaria ha suscitato vivaci polemiche alimentando un approfondito confronto dentro e fuori le aule parlamentari che è proseguito anche nei mesi successivi. Le disposizioni introdotte incidono, infatti, su questioni di estrema importanza, a partire dagli assetti del potere economico e finanziario per il ruolo tuttora relevantissimo svolto dalle fondazioni nel sistema bancario. Ciò appare tanto più evidente quando si considerino, per un verso, l'entità del patrimonio delle fondazioni, quantificato nell'ordine di circa 70 mila miliardi di lire e, per l'altro, la portata dei processi di riorganizzazione che attualmente investono il sistema creditizio.

Non meno rilevante è la incidenza delle disposizioni introdotte all'articolo 11 per quanto concerne la definizione dei rapporti tra i diversi enti territoriali e la ricerca di nuovi equilibri tra i vari livelli di governo e la società civile (c.d. sussidiarietà orizzontale).

In particolare, oggetto della discussione parlamentare sono stati, per un verso, l'opportunità di inserire nell'ambito della legge finanziaria disposizioni che concernono la attività e l'assetto delle fondazioni bancarie e, per l'altro, il contenuto delle stesse disposizioni.

Quanto al primo profilo, da alcune forze di opposizione è stata contestata l'ammissibilità dell'emendamento governativo con cui è stata introdotta nel disegno di legge finanziario originario, ritenendo in particolare che le disposizioni dallo stesso recate, in quanto di carattere prevalentemente ordinamentale, non potessero essere incluse tra quelle rientranti nel contenuto proprio della legge finanziaria, secondo quanto previsto dalla disciplina contabile. A tale obiezione si è risposto, da parte del Governo, che le modifiche prospettate nell'emendamento, anche per la parte in cui incidevano sulla composizione degli organi delle fondazioni, e in particolare dell'organo di indirizzo, rispondevano a un disegno organico volto a favorire una più efficiente gestione delle fondazioni stesse allo scopo di consentire l'utilizzazione di una massa più consistente di risorse per determinate finalità relative allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio. In particolare, attribuendo un ruolo prevalente degli enti territoriali nella composizione degli organi di indirizzo delle fondazioni si sarebbe rafforzata la correlazione tra le erogazioni delle fondazioni e ambito territoriale di riferimento, conseguentemente consentendo di contenere la spesa pubblica in taluni settori. All'emendamento si accompagnava, infatti, la previsione di una riduzione di alcuni stanziamenti a valere sul bilancio dello Stato.

Alla luce di tali elementi, l'emendamento è stato giudicato ammissibile dalla Presidenza della Camera, ritenendosi che esso potesse certamente ricondursi alla materia propria della legge finanziaria laddove incideva sulla problematica più generale dei rapporti tra pubblico e privato in ambito economico e in quanto la sua approvazione avrebbe evidentemente determinato effetti positivi, esplicitamente quantificati dal Governo, sulla finanza pubblica.

Assai più articolato e approfondito è stato il confronto sul merito della proposta governativa. In particolare, mentre da parte di alcune delle forze di opposizione è stata segnalata negativamente la "politicizzazione" delle fondazioni e, per il loro tramite, di alcune tra le maggiori banche che la prevalenza dei rappresentanti degli enti territoriali nei relativi organi di indirizzo avrebbe determinato, maggioranza e Governo hanno

sottolineato l'anomalia costituita dalla sostanziale autoreferenzialità degli organi di alcune fondazioni.

E' stato infatti rilevato che l'assetto giuridico delle fondazioni non appariva sufficiente ad assicurare una disciplina soddisfacente delle responsabilità degli organi sociali.

Al fine di superare tale anomalia, si è ritenuto necessario ricondurre l'attività delle fondazioni ai principi di responsabilità, cui rispondono le istituzioni politiche elettive. In sostanza, maggioranza e Governo hanno affermato che l'attribuzione di un rilievo prevalente degli enti territoriali nella gestione delle risorse delle fondazioni non si poneva in contraddizione con la natura di soggetti *no profit* delle stesse ma avrebbe, piuttosto, consentito di destinare a finalità meritorie un flusso più consistente di risorse. In questo caso, pur in presenza di una forte contrapposizione tra maggioranza e Governo, da un lato, e le opposizioni, dall'altro, non sono mancati segnali indicativi di un'articolazione di posizioni parzialmente differenziate all'interno dei due schieramenti. Per un verso si è riscontrata la ferma volontà del Governo di intervenire nel senso prospettato dall'emendamento, anche per l'importanza assegnata all'obiettivo di avvalersi, sia pure parzialmente, delle risorse a disposizione delle fondazioni, per destinare ulteriori disponibilità all'esigenza, ritenuta prioritaria, di realizzazione congrui investimenti nelle infrastrutture. Per altro verso, negli orientamenti assunti dalla varie forze politiche nel corso del dibattito parlamentare è emersa una notevole attenzione nei confronti delle numerose prese di posizione che l'iniziativa governativa aveva suscitato non solo da parte di soggetti interessati ma anche di altre istituzioni (tra le quali, più recentemente, lo stesso Governatore della Banca d'Italia). Al riguardo appare evidente che nelle diverse posizioni espresse ha inciso l'estrema varietà delle situazioni riscontrabili a livello locale per quanto concerne l'orientamento politico dei diversi enti territoriali. Al riguardo, non poco peso ha assunto la riproposizione delle problematiche legate al dualismo tra le regioni del centro-nord e quelle del sud, essendo quest'ultimo sostanzialmente privo di autonome aziende bancarie di grandi dimensioni, a seguito dei processi di ristrutturazione intervenuti negli scorsi anni.

La discussione svolta sulla materia ha, in effetti, confermato la centralità che tuttora assume, nell'ambito della legislazione in materia economico-finanziaria, la legge finanziaria. Ciò discende, senza dubbio, dal vantaggio costituito dalla certezza dei tempi di approvazione che contraddistingue la legge finanziaria rispetto ai cosiddetti provvedimenti collegati. Allo stesso tempo non può, tuttavia, essere trascurato il fatto che la legge finanziaria costituisce la sede in cui confluiscono diversi interventi che trovano una coerenza nel disegno complessivo che ispira il Governo.

Quanto all'articolo 24, si può rilevare che esso riguarda una materia, la definizione del cosiddetto patto di stabilità interno per gli enti locali, che ormai da qualche anno entra stabilmente nella legge finanziaria. Nel caso specifico della legge finanziaria per il 2002, si può peraltro osservare un primo elemento di discontinuità rispetto ai due anni precedenti, derivante dal fatto che la disciplina del patto di stabilità interno per le regioni è stata adottata con un distinto provvedimento (D.L. 347/2001).

Al di là di tale aspetto, la disciplina stabilita con la legge finanziaria per il 2002 ha introdotto rilevanti innovazioni. A fianco del vincolo relativo al disavanzo, è stato fissato un limite per l'incremento della spesa corrente, sia in termini di impegni che di pagamenti. Va peraltro ricordato che nella originaria formulazione del provvedimento, il Governo aveva prospettato l'utilizzo del solo parametro costituito dall'andamento della spesa corrente; tale parametro si è, peraltro, dimostrato troppo stringente per gli enti locali "virtuosi", ai quali è stata preclusa la possibilità di aumentare oltre la misura prevista l'entità della spesa, pur in presenza di adeguate disponibilità sul versante della spesa. In questo senso, il Parlamento si è dimostrato più attento a recepire le indicazioni e i suggerimenti provenienti dagli enti locali laddove ha provveduto ad elevare la percentuale di incremento della spesa corrente. Alla parziale attenuazione del vincolo gravante sulla spesa corrente si è peraltro accompagnato il ripristino del parametro del disavanzo. E' stata, inoltre, prevista una misura di carattere sanzionatorio, in base alla quale il mancato rispetto dei vincoli relativi all'aumento dei pagamenti correnti comporterà, per l'ente in questione, una riduzione dei trasferimenti erariali di parte corrente (in misura comunque non superiore al 25% del loro ammontare).

Dagli interventi di revisione del patto di stabilità interno operati per il 2002 emerge, oltre che l'esigenza di superare la frammentazione delle disposizioni dettate in atti normativi diversi, l'opportunità di stabilire regole che possano applicarsi per un periodo di tempo proiettato nel medio termine, in modo, tra l'altro, di limitare le difficoltà di programmazione e impostazione dei bilanci da parte degli enti territoriali sottoposti al patto. Peraltro, la struttura del patto di stabilità interno, se opportunamente definito alla luce delle esigenze indicate, pare rispondere a criteri di coordinamento della finanza pubblica che garantiscano agli enti coinvolti ampi margini di autonomia, in rispondenza al nuovo quadro istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V. La determinazione di vincoli, da un lato, esplica una incidenza diretta sull'evoluzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e, pertanto, può risultare efficace in relazione al rispetto degli obiettivi fissati in sede comunitaria; d'altro lato, essa permette agli enti coinvolti di decidere autonomamente sui contenuti delle misure da adottare. Si tratta, infatti, di un vincolo di risultato, che non incide sulla scelta delle politiche idonee a conseguirlo.

Considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento all'articolo 24 possono farsi relativamente alle disposizioni di cui all'articolo 25, concernente la determinazione della quota di compartecipazione dei comuni all'IRPEF. In questo caso l'esame parlamentare ha consentito, per un verso, di pervenire ad una formulazione più coerente e organica del testo e, per l'altro, a rafforzare in chiave federalista l'impianto del provvedimento. Si è, infatti, confermata anche per l'anno 2003, oltre che per il 2002, la definizione nella misura del 4,5% della compartecipazione al gettito dell'imposta spettante ai comuni, con conseguente corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali. In questo caso, la discussione parlamentare ha consentito di inserire le disposizioni, di carattere transitorio, in una logica di più ampia portata, anche alla luce dell'evoluzione segnata dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Va da ultimo ricordato che le Commissioni bilancio di Camera e Senato, con una risoluzione di contenuto identico approvata nel giugno del 2002, vertente sulla riforma dei documenti di finanza pubblica, hanno evidenziato la necessità di ricondurre ad una unica sede la materia allo scopo di assicurare la coerenza complessiva della disciplina adottata in ordine al coordinamento economico finanziario tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Nella stessa risoluzione le due Commissioni hanno evidenziato che la materia dovrà assumere una assoluta priorità, nell'ambito delle modifiche da apportare alla disciplina recata dalla legge n. 468/1978 per quanto concerne il contenuto proprio della legge finanziaria, alla luce delle novità derivanti dall'entrata in vigore della legge di riforma del Titolo V della Costituzione. In questo modo le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno inteso confermare la centralità della legge finanziaria ai fini della individuazione dell'assetto complessivo dei rapporti finanziari e della coerenza del sistema: la legge finanziaria, infatti, si presenta come lo strumento più appropriato per attuare il compito di coordinamento della finanza pubblica espressamente individuato dalla recente riforma costituzionale (articoli 117 e 119).

Oltre alla ridefinizione del contenuto proprio della finanziaria alla luce delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, emerge l'esigenza di fissare regole certe e stabili relative ai vincoli finanziari che i vari livelli della pubblica amministrazione sono tenuti ad assumere e alle procedure di concertazione necessarie per definirli. Il patto di stabilità interno si è caratterizzato fino ad ora per una ripetuta revisione, con cadenza annuale, dei propri contenuti.

Anche le disposizioni di cui all'articolo 35 hanno suscitato un approfondito confronto in sede parlamentare, tradottosi nella successiva modifica della formulazione delle relative disposizioni, nelle diverse fasi dell'iter del provvedimento.

Sotto il profilo dei rapporti tra Parlamento e Governo, merita infatti rilevare che la formulazione dell'articolo nel testo definitivo contiene rilevantisime modifiche rispetto a quello originariamente presentato dall'esecutivo. Si può quindi affermare che in questo caso il Governo abbia riconosciuto la priorità del Parlamento, trattandosi di materia che interessando la generalità degli enti locali, ha suscitato prese di posizione variegata da parte delle differenti forze politiche.

Occorre sottolineare che alla definitiva formulazione del testo è stato possibile pervenire in assenza di contrapposizioni radicali tra maggioranza ed opposizione. In questo caso, quindi, il ruolo centrale svolto dal Parlamento, ed in particolare dalla Commissione bilancio, sembra aver consentito il raggiungimento di un punto di equilibrio tra le diverse posizioni espresse, tale da risultare sostanzialmente soddisfacente dalla maggioranza delle forze politiche.

Va infatti ricordato che nella precedente legislatura non fu possibile pervenire all'approvazione di un provvedimento complessivo di riordino della materia relativa alla disciplina dei servizi pubblici locali.

Quanto al merito, la soluzione cui si è pervenuti si caratterizza per il tentativo di contemperare una duplice esigenza: per un verso, quella di promuovere la concorrenza nella gestione dei servizi, a tale fine prevedendo che gli stessi debbano essere assegnati mediante espletamento di gare con procedura di evidenza pubblica. Per altro verso, si è inteso mantenere in capo agli enti territoriali la proprietà delle reti, ferma restando la possibilità di attribuire ad altri soggetti la gestione delle stesse. Nei termini previsti dall'articolo 35, quindi, gli enti territoriali non verrebbero privati del patrimonio costituito dalla proprietà delle reti, fermo restando che gli utenti potrebbero avvalersi dei vantaggi conseguenti dalla concorrenza nella gestione dei servizi. La disposizione in esame riveste quindi evidente importanza non soltanto ai fini della previsione di un assetto ordinamentale della materia, ma anche con riferimento all'incidenza che le relative disposizioni possono assumere ai fini della gestione economico-finanziaria degli enti territoriali. La attribuzione della gestione del servizio mediante gare pubbliche e la conservazione della proprietà delle reti in capo agli enti territoriali dovrebbe infatti, nelle intenzioni del legislatore, concorrere ad assicurare ai medesimi enti un flusso di risorse consistente, probabilmente superiore a quello derivante dalla cessione delle medesime reti.

Per questo motivo la disciplina dei servizi pubblici locali può inserirsi tra le materie riconducibili, in senso lato, alla definizione di un quadro giuridico organico ai fini del coordinamento economico-finanziario tra i diversi livelli di governo, alla luce del nuovo riparto delle competenze delineato dalle modifiche introdotte con la legge costituzionale

n. 3 del 2001. In sostanza, l'articolo 35, oltre a prevedere una disciplina su una materia, qual è quella delle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali, di evidente interesse economico, in primo luogo per gli utenti, concorrerebbe a definire il quadro entro il quale si sviluppano i rapporti istituzionali e finanziari tra i diversi livelli di governo.

Per quanto concerne le disposizioni dell'articolo 38, merita in primo luogo ricordare che esse costituiscono parte integrante degli interventi, adottati in sede di legge finanziaria per il 2002, a sostegno dei percettori di redditi più bassi. Nel caso specifico, si tratta dell'aumento a 516,46 euro al mese (pari a un milione di lire) dei trattamenti pensionistici più bassi. A tali disposizioni occorre, in particolare, aggiungere l'incremento delle detrazioni per figli a carico.

L'esame parlamentare dell'articolo 38 è stato caratterizzato dalla iniziale difficoltà del Governo nella individuazione dei beneficiari dell'aumento delle pensioni. Nel testo originario del provvedimento, infatti, si rimetteva al Governo la definizione dei destinatari dell'aumento. La difficoltà era riconducibile, per un verso, alla complessità della normativa vigente per la varietà dei trattamenti previsti e, per altro verso, alla difficoltà di conciliare l'obiettivo di consentire la fruizione dell'aumento ad un'ampia platea di soggetti con i vincoli di bilancio. Il testo definitivamente approvato provvede quindi a definire in termini precisi quali categorie di soggetti possono avvalersi dell'aumento.

Il confronto parlamentare si è, appunto, concentrato sull'esigenza di consentire alla maggioranza e al Governo di ottenere l'obiettivo politico perseguito nel rispetto delle regole vigenti in materia di rispetto dei saldi di finanza pubblica. La Commissione bilancio in questa circostanza ha avuto modo di evidenziare la peculiare funzione che la disciplina regolamentare e la prassi le attribuiscono, quale sede privilegiata di discussione e approfondimento politico sui contenuti della legge finanziaria e, allo stesso tempo, di verifica delle compatibilità delle decisioni assunte con le effettive disponibilità finanziarie.

Con l'articolo 46, il Governo ha inteso perseguire l'obiettivo di accorpare in un unico fondo per gli investimenti per ciascun ministero il complesso degli stanziamenti destinati a tale finalità. Nelle intenzioni del Governo, si trattava di una razionalizzazione che avrebbe consentito un uso più efficiente delle risorse a disposizione, attribuendo a ciascun dicastero più ampi margini di autonomia nella gestione delle stesse. Nel caso specifico, si intendeva procedere in termini analoghi a quanto già avvenuto, negli scorsi anni, con riferimento ad altri stanziamenti riferiti a finalità omogenee, accorpati in un unico fondo (si vadano i casi del fondo per le aree depresse e del fondo nazionale per le politiche sociali). L'originale formulazione del testo governativo ha tuttavia suscitato il timore che il Parlamento venisse escluso dal processo decisionale di determinazione

degli importi da destinare alla realizzazione di investimenti e di ripartizione degli stessi fra i diversi progetti. Conseguentemente, il testo è stato riformulato inserendo alcune disposizioni volte, in primo luogo, ad individuare precisamente le risorse destinate a confluire in ciascuno dei fondi da istituire nei vari dicasteri e, per altro verso, ad impegnare i ministri di settore a riferire in Parlamento, ai fini dell'espressione del parere delle competenti Commissioni, circa la destinazione delle disponibilità di ciascun fondo. Si è così individuata una procedura che consente al Parlamento non soltanto di acquisire le necessarie informazioni al riguardo, ma anche di pronunciarsi in ordine all'utilizzo delle risorse. In questo modo, il Parlamento potrà essere messo in condizione di valutare quali eventuali correttivi debbano essere apportati alla normativa vigente, sulla base delle risultanze emerse nelle relazioni dei ministri competenti. Le modifiche apportate non hanno, peraltro, messo in discussione l'obiettivo del Governo di avvalersi di un più ampio margine di autonomia nella destinazione degli stanziamenti disponibili.

Notevole interesse, ai fini della ricerca, assumono le disposizioni dell'articolo 47, le quali si inseriscono nell'ambito delle diverse misure adottate dal Governo, in parte già con la c.d. "manovra dei cento giorni", al fine di attivare più consistenti risorse per la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche di rilevante importanza. Tale obiettivo costituisce una vera e propria priorità negli indirizzi governativi, per la funzione di impulso che il Governo assegna alla realizzazione di alcune infrastrutture ai fini dello sviluppo dell'economia nazionale. Peraltro, stanti i vincoli imposti dall'esigenza di contenere i saldi di finanza pubblica, il Governo si è proposto di individuare risorse alternative agli ordinari stanziamenti di bilancio; in questo senso, oltre ad un più intenso utilizzo del c.d. *project financing*, si è prospettato, con l'articolo 47, il ricorso all'intervento alla Cassa depositi e prestiti. La Cassa sarebbe chiamata a finanziare, anche mediante prestazione di garanzie, la progettazione, la realizzazione e la gestione di opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale. In questo modo si è introdotta una nuova finalizzazione nell'attività della Cassa depositi e prestiti. L'esame parlamentare dell'articolo 47, ha fatto emergere alcune preoccupazioni, per un verso in ordine al rischio che l'attività di finanziamento della Cassa depositi e prestiti potesse riprodurre l'esperienza, generalmente giudicata negativamente, delle partecipazioni statali e, per altro verso, che la rischiosità della nuova attività potesse mettere a repentaglio la stabilità finanziaria della Cassa, la cui fonte di finanziamento prioritaria è costituita dalla raccolta postale. Non sono inoltre mancati rilievi in ordine alla possibilità che la Cassa sia chiamata a svolgere un'attività tipicamente bancaria, in concorrenza sleale con gli istituti di credito. Il testo dell'articolo 47, che è stato oggetto di alcune modifiche, nel corso dell'esame parlamentare, volte a rispondere ai rilievi avanzati, in larga parte anticipa le disposizioni

successivamente adottate dal Governo con il DL n. 63 del 2002. In questo ultimo caso, infatti, l'intervento della Cassa depositi e prestiti ha assunto una valenza assai più ampia, traducendosi nella costituzione di un'apposita società (Infrastrutture dello Stato Spa), la quale sarebbe tenuta a finanziare la realizzazione di opere infrastrutturali, anche attraverso operazioni di cartolarizzazione, potendosi avvalere, quale garanzia, di beni appartenenti al patrimonio dello Stato. Nel corso dell'esame parlamentare di tale decreto-legge, sono state quindi riproposte, sia pure in termini assai più accentuati, le preoccupazioni e i rilievi critici già avanzati in occasione della discussione della legge finanziaria. In sostanza, da parte delle forze di opposizione si è contestata la rischiosità dell'operazione prospettata dal Governo, suscettibile di collocare fuori bilancio una parte di indebitamento. Il Governo, per parte sua, ha avuto modo di sottolineare che le disposizioni del decreto-legge riproducevano le esperienze di altri paesi europei i quali, in considerazione dei vincoli derivanti dal patto di stabilità, hanno dovuto ricorrere a procedure e modalità originali per reperire le risorse da destinare alla realizzazione di investimenti, in assenza, nell'ordinamento comunitario, di disposizioni riconducibili alla c.d. *golden rule* (in base alla quale nell'indebitamento non si calcola anche la spesa per investimenti).

In conclusione, si può rilevare che l'articolo 47, il cui contenuto risulta in larga parte superato dalle successive disposizioni del D.L. n. 63, contiene significative novità quanto all'attività della Cassa depositi e prestiti; in entrambi i casi, peraltro, l'esame parlamentare e, in primo luogo, la discussione svoltasi presso le Commissioni bilancio, ha consentito di apportare al testo alcune correzioni volte a garantirne la più stretta coerenza rispetto al dettato della disciplina vigente in materia di finanza pubblica. In ogni caso, si tratta di disposizioni che, se da un lato segnano una netta discontinuità negli interventi del legislatore nella materia, hanno offerto l'occasione per un approfondito confronto sui contenuti del patto di stabilità e sui margini di intervento riservati agli Stati membri dell'UEM per quanto attiene al governo della finanza pubblica.

Particolare attenzione meritano anche le disposizioni di cui agli articoli 54 e 55, inserite nella legge finanziaria 2002 per iniziativa del Parlamento.

Al di là delle risorse stanziare, relativamente contenute in rapporto all'ammontare delle disponibilità complessive destinate alla realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche, esse meritano una particolare attenzione per la finalità che le ha ispirate. Si tratta, in sostanza, del tentativo di ricondurre a coerenza e organicità l'intervento del legislatore, in sede di legge finanziaria, in un ambito per il quale tradizionalmente si è riscontrata un'intensa attività emendativa di origine parlamentare. Anche la conformazione del sistema elettorale in senso maggioritario con collegio uninominale, sembra aver concorso

ad accentuare la pressione emendativa dei singoli parlamentari, con riferimento ad interventi da realizzare nei rispettivi collegi. Tale intensa attività emendativa si poneva, tuttavia, in contraddizione con le regole stabilite dalla disciplina contabile, quale risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 208 del 1999, che preclude l'inserimento nella legge finanziaria di disposizioni relative ad interventi di carattere localistico o microsettoriale.

L'inserimento dei due articoli rappresenta, quindi, una risposta al problema di evitare la proliferazione di interventi microlocalistici, riconducendo le diverse iniziative nell'ambito di specifici fondi la cui destinazione è demandata al Governo, previa acquisizione del parere parlamentare.

La soluzione cui è pervenuto il Parlamento mediante l'istituzione dei due fondi costituisce in effetti un progresso laddove concorre a depurare la legge finanziaria dalle disposizioni difficilmente riconducibili a quelle caratteristiche di generalità degli interventi che le sono propri, senza tuttavia pregiudicare la possibilità del Parlamento di pronunciarsi sulla destinazione delle risorse stanziare. Lungi dal costituire un artificio, si tratta quindi di una novità procedurale che ha consentito di ricondurre ad una sede organica la previsione di iniziative che altrimenti sarebbero state affrontate separatamente.

## **2. Gli studi di caso:**

### ***b) un esame specifico***

#### ***2.1. Art. 1 - Norme di salvaguardia degli effetti della legge c.d. "Tremonti bis"***

##### **Premessa**

Nell'ambito della legge finanziaria 2002, il caso preso in considerazione riveste una particolare importanza perché attraverso l'articolo 1, commi 4 e 5, della l. n. 448 del 2001, il legislatore ha inteso disciplinare gli effetti finanziari di un provvedimento legislativo precedentemente emanato sottoponendoli ad un "puntuale monitoraggio, da effettuare in sede parlamentare"<sup>7</sup>.

Tra le misure adottate dal Governo per il rilancio dell'economia, la legge Tremonti-bis (l. n. 383 del 2001) è stata quella che ha suscitato le più ampie polemiche ad opera di quanti la ritengono non soltanto inadeguata a promuovere lo sviluppo dell'economia

nazionale nei termini attesi dall'esecutivo, ma per di più suscettibile di determinare conseguenze negative sui conti dello Stato a causa della sua incerta copertura finanziaria.

Al contrario, a giudizio del Governo, il provvedimento in questione, della cui copertura finanziaria non si può dubitare, costituisce uno dei punti centrali dell'attuazione della propria politica economica.

### Il quadro normativo di riferimento

La l. n. 383 del 2001 contiene una serie di previsioni volte a favorire la crescita economica del paese attraverso interventi che incidono principalmente sull'ordinamento fiscale.

Le previsioni dell'art. 1 della l. n. 448 del 2001 (l. finanziaria 2002) interessano la disciplina dettata dai capi I e II della l. Tremonti-*bis*.

Il capo I della legge (*"Norme per incentivare l'emersione dall'economia sommersa"*) mira a favorire l'emersione del lavoro sommerso tramite una procedura che prevede, a fronte di una "dichiarazione di emersione" (che determina un incremento dell'imponibile dichiarato), la concessione di uno sgravio fiscale e contributivo che interessa sia l'impresa dichiarante sia i lavoratori che, parallelamente, si impegnano nel programma di emersione stesso.

In base all'articolo 1, comma 8, le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione, con esclusione di quelle contributive, affluiscono al fondo di cui all'articolo 5 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Ad una serie di decreti ministeriali è affidata la determinazione delle quote del fondo finalizzate al riequilibrio dei conti pubblici, alla riduzione della pressione contributiva delle imprese che presentano la dichiarazione di emersione nonché all'integrazione dei contributi previdenziali relativi ai lavoratori aderenti al programma di emersione.

Il capo II, intitolato *"Incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo"*, contiene la disciplina della detassazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo reinvestito. Si tratta, sostanzialmente, di una riproposizione del meccanismo incentivante introdotto dall'art. 3 del d. l. n. 357/94, convertito, con modifiche, dalla l. n. 489/94 (c. d. Legge Tremonti).

La norma esclude dalla tassazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo (nella seconda metà del periodo d'imposta in corso ed in quello successivo) il 50% del volume

---

<sup>7</sup> Relazione di maggioranza all' A.C. n. 1984.

degli investimenti realizzati nel medesimo lasso di tempo, che siano in eccedenza rispetto alla media di quelli dei cinque periodi d'imposta precedenti<sup>8</sup>.

Contestualmente, con l'art. 5 della l. n. 383 del 2001<sup>9</sup> sono state soppresse alcune preesistenti agevolazioni fiscali, tra le quali:

- l'agevolazione DIT (*Dual Income Tax*), di cui al d. lgs. 18 dicembre 1997, n. 466 e successive modificazioni e integrazioni;
- l'agevolazione Visco, prevista dall'art. 2, comma 8 e ss., l. 13 maggio 1999, n. 133 e successive modificazioni ed integrazioni;
- la tassazione del reddito d'impresa con aliquota proporzionale, di cui all'art. 9, l. 23 dicembre 2000, n. 388 (l. finanziaria 2001);
- le agevolazioni di cui alla l. 27 dicembre 1997, n. 449 così come prorogate dall'art. 145, commi 74 e 95, l. n. 388 del 2000.

Si deve precisare, tuttavia, che il legislatore, al fine di non pregiudicare i diritti già acquisiti dai contribuenti, consente, a determinate condizioni, di continuare a fruire delle previsioni della legge Visco e dell'agevolazione DIT, dettando al riguardo specifiche regole di coordinamento con la l. Tremonti-*bis*.

#### Il processo decisionale specifico.

Il d.d.l. finanziaria 2002 (*"Disposizioni per la formulazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"*) così come presentato in Senato (A.S. n. 669), non contiene alcun riferimento alla l. 18 ottobre 2001, n. 383, c.d. Tremonti-*bis*.

La prima modifica in tal senso avviene in sede di esame presso la Commissione V (bilancio) del Senato, a seguito di un emendamento presentato dal Governo (em. 1.1) ed approvato nella seduta n. 46 del 31 ottobre 2001.

L'intervento emendativo del Governo ha come effetto principale l'introduzione dei commi 3-*bis* e 3-*ter* che dispongono che, in caso di minori entrate fiscali rispetto alle previsioni formulate dal Governo in ordine agli effetti degli interventi realizzati con la l. Tremonti-*bis*, alla copertura dei relativi oneri si provveda attraverso il fondo di cui all'art. 5 della l. n. 388 del 2000.

Conseguentemente viene modificato il comma 4 dell'articolo 1 prevedendo che le maggiori entrate rispetto alle previsioni derivanti dalla normativa vigente siano utilizzate

---

<sup>8</sup> Ai fini del calcolo della media degli investimenti, viene data facoltà all'impresa di considerare solo quattro dei cinque periodi d'imposta precedenti, escludendo dal conteggio il periodo nel quale l'investimento è stato di maggior valore.

<sup>9</sup> Rubricato "sostituzione di precedenti agevolazioni fiscali".

innanzitutto per “reintegrare il fondo di cui all’art. 5 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, entro i limiti indicati al comma 3-bis”.

Nell’illustrare l’emendamento (seduta Commissione V-bilancio, 24 ottobre 2001, n. 35), il Sottosegretario all’economia e alle finanze Vegas (FI) rappresenta l’intenzione del Governo di prefigurare a scopi prudenziali una copertura, a partire dal 2002, degli eventuali oneri che potrebbero derivare dalle minori entrate connesse alla I. Tremonti-*bis*.

Nella seduta della Commissione del 31 ottobre 2001, i rappresentanti dell’opposizione<sup>10</sup>, sollevano in relazione all’emendamento n. 1.1, due ordini di censure. In primo luogo viene riproposto il problema della correttezza della copertura della I. Tremonti-*bis*, già ampiamente discusso in sede di approvazione della legge stessa. Inoltre, viene rilevata “un’anomalia procedurale” che consisterebbe nello scostamento dalla previsione di cui all’articolo 11-*ter*, comma 7, l. n. 468 del 1978, in forza della quale “Qualora nel corso dell’attuazione di leggi si verificchino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrate indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà notizia tempestivamente al Ministro del Tesoro che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative (...)”.

Il Sottosegretario Vegas risponde alle critiche dell’opposizione sostenendo che il problema della copertura della I. Tremonti è “inesistente”, come confermato dal fatto che il Presidente della Repubblica non ha esercitato il potere di rinvio in sede di promulgazione. Pertanto, l’intervento del governo ha natura eminentemente prudenziale ed ha voluto tener conto delle sollecitazioni avanzate dalla minoranza parlamentare nel corso dell’esame del d.d.l. Tremonti-*bis*.

Quanto al profilo procedurale, il Sottosegretario fa notare come l’emendamento 1.1 si iscriva perfettamente nel contesto giuridico-contabile della l. n. 468 del 1978<sup>11</sup>.

Superato indenne l’esame dell’assemblea del Senato, l’articolo 1 del d.d.l. finanziaria (A.C. 1984) subisce una profonda modifica durante l’esame in Commissione V (bilancio) della Camera dei deputati.

A seguito dell’emendamento 1.6 presentato dal relatore, on. Gianfranco Conte (FI) vengono sostituiti i commi 4 e 5 (già 3-*bis* e 3-*ter*) e, conseguentemente, viene riformulato il comma 6 dell’articolo 1.

La proposta emendativa è stata approvata nella seduta della Commissione V (bilancio) della Camera del 4 dicembre 2001 con il parere contrario espresso dal Governo, nella persona del Sottosegretario all’economia e alle finanze Vegas.

---

<sup>10</sup> Senatori Morando (DS-Ulivo), Giaretta (Margherita-DL-Ulivo), Marino (Misto).

<sup>11</sup> Infatti la procedura di cui all’articolo 11-*ter* della l. n. 468 del 1978 ha carattere essenzialmente informativo e quindi non rappresenta una soluzione di copertura. Comunque tale procedura non era messa in discussione o esclusa dall’approvazione dell’emendamento in questione.

Le nuove disposizioni, contenute nei commi 4 e 5 dell'art. 1, prevedono che entro il 30 giugno 2002 il Governo presenti alle Camere una relazione che evidenzi analiticamente gli effetti prodotti dai provvedimenti legislativi recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo sull'andamento delle entrate, provvedendo ad indicare i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti ed ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare.

Sino alla presentazione della relazione, non possono essere emanati i decreti di cui all'articolo 1, comma 8, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 che stabiliscono, tra l'altro, le quote del fondo di cui all'articolo 5 della l. n. 388 del 2000 che devono essere destinate al riequilibrio dei conti pubblici nonché alla riduzione della pressione contributiva dei lavoratori che si impegnano nei programmi di emersione previsti dalla l. Tremonti-bis e agli oneri concernenti la eventuale ricostruzione della loro posizione previdenziale relativamente agli anni pregressi<sup>12</sup>.

L'emendamento approvato in commissione, infine, elimina dal comma 6 dell'articolo 1 il riferimento alla reintegrazione del fondo di cui all'art. 5 della l. n. 388 del 2000.

Più precisamente, il comma 6 dell'articolo 1 stabilisce che *“Per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, le maggiori entrate rispetto alle previsioni derivanti dalla normativa vigente sono destinate prioritariamente al conseguimento della misura del saldo netto da finanziare stabilita dal comma 1 del presente articolo, alla copertura finanziaria di interventi urgenti ed imprevisti necessari per fronteggiare calamità naturali, improrogabili esigenze connesse con la tutela della sicurezza del Paese, situazioni di emergenza economico-finanziaria ovvero riduzioni della pressione fiscale finalizzate al conseguimento degli obiettivi indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria”*.

L'emendamento recepisce il parere espresso dalla commissione bilancio della Camera dei Deputati nella seduta del 25 settembre 2001 (in sede di discussione del d.d.l. Tremonti).

In quella sede la Commissione aveva rilevato “la necessità di prevedere adeguate forme di verifica e di riscontro dell'impatto finanziario del provvedimento lungo l'arco di tempo della sua operatività” e suggeriva di “prevedere espressamente una clausola di salvaguardia di ordine generale (...) volta a consentire al Parlamento di valutare periodicamente, in maniera specifica e oggettiva, gli effetti degli incentivi per gli investimenti dal punto di vista del gettito tributario”.

---

<sup>12</sup> In base all'art. 1, comma 8 della l. n. 383 del 2001 *“Con lo stesso decreto è inoltre determinata la misura dell'eventuale integrazione del contributo previdenziale relativo ai lavoratori per i periodi oggetto della dichiarazione di emersione, nei limiti delle risorse all'uopo disponibili presso il fondo, nonché la quota del*

Infatti, la soluzione proposta non si incentra sulla “copertura postuma” della Tremonti, ma mira a sottoporre a verifica parlamentare l’andamento finanziario conseguente all’approvazione di qualunque intervento legislativo di incentivazione fiscale.

Tuttavia, il dibattito sulla copertura della Tremonti non si arresta: mentre ad avviso dell’opposizione la necessità della verifica in Parlamento è un’ulteriore prova della mancata copertura della legge, la maggioranza, diversamente, continua a ritenere inesistenti tali problemi e sottolinea l’opportunità, a prescindere da ipotesi specifiche, di recuperare la centralità del Parlamento in sede di controllo dell’andamento dei saldi di finanza pubblica.

L’articolo 1 del d.d.l. finanziaria subisce l’ultima modifica in sede di discussione all’Assemblea della Camera dei Deputati (seduta del 13 dicembre 2001), acquisendo la sua formulazione attuale a seguito di un emendamento presentato dalla Commissione V (bilancio) (em. 1.10).

L’intervento approvato provvede a chiarire, in particolare, l’ordine delle priorità che deve essere rispettato nell’utilizzo delle maggiori entrate che si realizzino a legislazione vigente, rispetto alle previsioni.

Infatti, le eventuali maggiori entrate possono essere utilizzate per realizzare misure di riduzione della pressione fiscale (finalizzate al conseguimento dei valori programmatici fissati nel DPEF), solo in quanto sia stato prioritariamente conseguito l’obiettivo del saldo netto da finanziare sia per l’anno 2002 sia per gli anni 2003 e 2004 e salvo che si renda necessario finanziare interventi imprevisi ed urgenti.

Occorre peraltro notare che il testo definitivo dell’art. 1, comma 6, diversamente da quanto previsto dal d.d.l. licenziato dalla Commissione, estende la priorità del conseguimento dell’obiettivo del saldo netto da finanziare anche agli anni 2003 e 2004.

In relazione allo stesso comma 6, viene discusso ma non approvato un emendamento proposto dall’opposizione (em. 1.1), e più precisamente dall’on. Lion (Misto), che identifica le eventuali maggiori entrate destinate alla riduzione della pressione fiscale con quelle non riconducibili alla maggiore crescita economica rispetto a quella prevista dal DPEF<sup>13</sup>.

Gli altri emendamenti presentati dall’opposizione (e respinti) mirano soprattutto a rafforzare il momento del monitoraggio parlamentare.

---

*trattamento previdenziale relativa ai medesimi periodi in proporzione alle quote contributive versate, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”.*

<sup>13</sup> L’on. Pietro Maurandi (DS-Ulivo) specifica “che si dovrà trattare di eventuali maggiori entrate (...) riconducibili (...) alla capacità di combattere l’evasione e l’elusione fiscale e, comunque, reperite al di fuori della maggiore crescita economica prevista dal Documento di programmazione economica-finanziaria”, vedi resoconto stenografico Ass. C. 13/12 ant., pag. 37.

In particolare, l'em. 1.2 Morgando (Margherita-DL-Ulivo), De Franciscis (Margherita-DL-Ulivo) prevede che la relazione governativa, e conseguentemente la verifica parlamentare, abbiano ad oggetto gli effetti prodotti dai provvedimenti legislativi recanti incentivi fiscali, oltre che sull'andamento delle entrate, anche sui saldi.

Nella stessa direzione si muovono gli em. 1.3 (Morgando, De Franciscis), 1.4 (Grandi-DS-Ulivo) e 1.5 (Grandi), che prevedono nel momento del monitoraggio parlamentare, rispettivamente, l'intervento consultivo della Corte dei conti e una pronuncia delle Commissioni bilancio sulla relazione presentata dal governo nella forma del parere motivato.

### Profili notevoli del caso

Il dibattito parlamentare sull'art. 1 della l. n. 448 del 2001 si è concentrato soprattutto sulla correttezza della copertura della l. Tremonti-*bis*.

Le forze politiche di opposizione non hanno mancato occasione di porre in evidenza come la necessaria copertura della legge fosse stata assicurata solo in modo formale, poiché per ottenerla si sarebbe fatto ricorso alla quantificazione e all'utilizzo degli effetti indiretti, basati su una valutazione probabilistica, e perciò del tutto incerta: la Tremonti – *bis*, cioè, genererebbe nel primo anno maggiori entrate tali da colmare la riduzione di gettito prevista per gli ulteriori periodi di vigenza dell'incentivo<sup>14</sup>.

L'esecutivo, al contrario, confidando nella bontà delle proprie stime sul numero dei soggetti che troveranno vantaggioso avvalersi dei nuovi incentivi e sull'ammontare dei nuovi investimenti (basandosi sulle risultanze di quanto avvenne all'epoca dell'entrata in vigore della prima versione della "detassazione degli utili"), non ha mai messo in dubbio la copertura della Tremonti-*bis*.

Nel corso della discussione in sede parlamentare, così come nei commenti di autorevoli personalità, non è mancato chi abbia fatto notare che nel 1994, si attraversava una fase economica caratterizzata da un livello d'investimenti inferiore all'attuale: le imprese avevano dunque maggiormente bisogno di rinnovare il proprio stock di capitale<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Le opposizioni parlamentari hanno sostenuto che operazioni di questo tipo sono ammissibili nel corso della procedura di bilancio, momento deputato alla valutazione degli equilibri complessivi della finanza pubblica, in cui, come dimostrato anche dalla predisposizione del DPEF e dall'approvazione del bilancio annuale e pluriennale, possono essere adeguatamente presi in considerazione gli effetti che le complessive scelte legislative avranno sui comportamenti degli operatori economici; non altrettanto sembra potersi dire di una valutazione probabilistica fatta per un singolo provvedimento legislativo, non tenendo conto né del complesso della normativa vigente e delle possibili modifiche al quadro macroeconomico, né della estrema mutevolezza delle aspettative e delle scelte degli imprenditori, e più in generale dei soggetti interessati ad effettuare nuovi investimenti.

<sup>15</sup> E' quanto espresso dall'ex Presidente del Consiglio Giuliano Amato, secondo il quale non ha senso fare paragoni con il 1994, perché allora la fase degli investimenti era bassissima, a differenza di oggi. (In: *IL SOLE 24 ORE*, 25/07/2001).

Occorre notare, inoltre, che la I. Tremonti-*bis* si pone come punto d'arrivo di una sequenza di provvedimenti (I. Tremonti, DIT e I. Visco) volti ad incrementare, tramite l'aumento del livello degli investimenti, la produzione nazionale: va dunque considerato che un numero consistente di imprenditori ha già approfittato di tale precedente normativa. L'esistenza di una normativa agevolativa avrebbe dovuto indurre il Governo, a giudizio di alcuni esponenti dell'opposizione, ad una maggiore cautela quanto alla valutazione dell'efficacia delle nuove misure ai fini di un ulteriore incremento degli investimenti.

Si è inoltre rilevato che il provvedimento in questione non avrebbe considerato il c.d. *effetto "peso morto"*, espressione con la quale si intende indicare la quota di investimenti che sarebbe stata effettuata anche a prescindere da misure agevolative; in assenza delle agevolazioni, la realizzazione di questa quota di investimenti avrebbe portato all'erario pubblico somme maggiori rispetto a quelle percepite applicando lo sgravio fiscale.

Ulteriori critiche sono state avanzate su specifici aspetti delle disposizioni incentivanti nei termini originariamente predisposti dal Governo. Merita al riguardo segnalare che, anche per effetto dei suggerimenti avanzati da coloro i quali, come il Secit, ritenevano imprescindibile assicurare un vantaggio anche agli investimenti tesi ad aggiornare e formare il personale, essendo la forza lavoro, nei campi di attività maggiormente innovativi, un elemento strategicamente rilevante, tale da "spiazzare i beni capitali fisici"<sup>16</sup>, si è stabilito di ricomprendere anche le somme spese dalle imprese per addestrare il personale tra gli impieghi di capitale da calcolare ai fini dell'applicazione dell'incentivo fiscale. Va, peraltro, considerato che nella previsione degli effetti finanziari derivanti dagli investimenti in formazione, il criterio adottato dal Governo, basato sugli andamenti medi del quinquennio 1996-2000, senza considerare l'effetto di stimolo dovuto proprio alla maggior convenienza fiscale, ha suscitato, nel corso dell'esame parlamentare, alcuni rilievi da parte delle opposizioni circa il fatto che potesse essere stata sottostimata la convenienza delle imprese ad avvalersi delle misure agevolative.

Ulteriori critiche sono stata avanzate in ordine alla quantificazione degli effetti che la Tremonti-*bis* potrebbe determinare sulla produzione e vendita di beni strumentali. In particolare, è stato rilevato che se è vero che l'aumento degli investimenti si traduce in maggior richiesta di impianti, macchinari e quant'altro serva alla produzione, è altresì vero che tale incremento non va a beneficio dei soli produttori nazionali di beni strumentali; è stata quindi rilevata l'opportunità di una stima che provvedesse a decurtare la quota relativa alla domanda di macchinari di provenienza estera.

---

<sup>16</sup> Si veda *Il Sole 24 ore* del 04/09/2002.

I rilievi avanzati da più parti (e, stando ad alcune notizie riportate dalla stampa, le richieste di chiarimento pervenute dalla Presidenza della Repubblica<sup>17</sup>) indussero l'esecutivo, in occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2002, ad assicurare ai nuovi incentivi alle imprese uno stanziamento adeguato, ottenuto facendo ricorso al fondo alimentato dall'emersione del lavoro nero, prima destinato a ridurre la pressione fiscale.

Come si è visto (*supra*, par. 3), ciò non bastò a quanti ritennero comunque discutibile l'operato dell'esecutivo, che aveva assicurato alla I. Tremonti-*bis* le risorse necessarie solo *in extremis* e per di più attraverso un provvedimento diverso rispetto a quello bisognoso di copertura finanziaria<sup>18</sup>.

Infatti, la Commissione bilancio della Camera è intervenuta introducendo l'emendamento che, nella sostanza, blocca l'utilizzo dei fondi derivanti dall'emersione del sommerso, fino a che l'esecutivo non abbia fatto chiarezza sui risultati contabili dei primi mesi di vigenza della nuova normativa incentivante.

In particolare, l'attuale art. 1, comma 4 della legge n. 448 del 2001 prevede che il Parlamento verifichi gli effetti prodotti sull'andamento delle entrate dai provvedimenti legislativi recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo, così come prospettati da una relazione che il Governo dovrà presentare alle Camere entro il 30 giugno 2002.

Questo aspetto presenta profili di notevole interesse.

Non c'è dubbio che la soluzione adottata costituisce un tentativo di far riacquistare al Parlamento un ruolo centrale nel controllo sull'andamento della finanza pubblica. Si può al riguardo osservare che la formulazione del testo rinvia a modalità di verifica che sono ampiamente sperimentate nella prassi parlamentare, e che trovano un immediato precedente nelle valutazioni, in sede di Commissione bilancio, delle relazioni tecniche predisposte dal Governo con riferimento ai diversi provvedimenti di legge in discussione. D'altra parte, si può rilevare che il testo dei commi 4 e 5 dell'articolo 1 della legge finanziaria non prevede specifiche sanzioni, fatta salva la preclusione della possibilità del Governo di adottare i decreti di cui all'art. 1 della I. Tremonti-*bis*, preclusione che opera fino alla data di presentazione della relazione e non è condizionata all'esito della verifica<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Come riportato dal Sole 24 ore del 21/10/2001, gli uffici della Presidenza della Repubblica a più riprese avrebbero segnalato al Governo la necessità di rivedere la copertura della Tremonti-*bis*.

<sup>18</sup> A tal proposito si richiama l'orientamento espresso dal presidente della commissione Bilancio della Camera, l'on. Giancarlo Giorgetti (Lega Nord): "la nuova copertura individuata dal Governo presenta profili di dubbia legittimità. Dal punto di vista tecnico, non è possibile coprire una norma di legge (la Tremonti-*bis*) con un'altra legge (la Finanziaria). Nel caso in cui ci fossero difetti di copertura il Parlamento dovrebbe intervenire. Quindi occorrerà una riflessione su questo punto". In : *IL SOLE 24 ORE*, 30/11/2001.

<sup>19</sup> E' ciò nonostante il fatto che, in sede di approvazione della I. finanziaria, l'opposizione abbia tentato di "rafforzare" ulteriormente il sindacato parlamentare. Vedi *supra* par. 3, in fine.

L'ultimo "profilo notevole" della fenomenologia parlamentare dell'art. 1 della Finanziaria 2002 si può riconoscere nel fatto che l'emendamento che in sede di Commissione V (bilancio) della Camera ha mutato la formulazione del testo è stato approvato con il parere contrario del Governo<sup>20</sup>. Tale circostanza costituisce un'ulteriore conferma della volontà della Commissione bilancio, di ribadire il ruolo centrale che l'ordinamento e la prassi le attribuiscono in ordine alla verifica dell'andamento dei saldi rilevanti di finanza pubblica.

## 2.2. *Norme in materia di fondazioni bancarie (art. 11)*

*Premessa. Sull'origine delle fondazioni bancarie.*

Il regime della banca pubblica si venne delineando a partire dalla crisi finanziaria del '29 e dai numerosi dissesti bancari dell'epoca, trovando, durante il regime fascista, il proprio statuto con la legge bancaria del 1936<sup>21</sup> che definì di interesse pubblico l'esercizio dell'attività bancaria.<sup>22</sup> La banca pubblica, con il sistema di controlli ed interferenze che comportava, veniva considerata come una forma di gestione atta a garantire una collocazione dei capitali meno condizionata dal sistema imprenditoriale che veniva considerato uno dei fattori del disequilibrio economico e finanziario dei principali istituti di credito. L'ordinamento considerava l'attività creditizia un servizio pubblico in senso oggettivo e, pertanto, destinata a perseguire fini più generali di politica economica e finanziaria

Il modello del 1946 ebbe una longeva esistenza, passando indenne attraverso il crollo del regime dittatoriale e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.<sup>23</sup>

Negli anni '80 il sistema entra in crisi: da un lato, comincia ad incrinarsi la concezione che ravvisava nello Stato la sintesi di tutto ciò che è pubblico, in quanto si riconosce che per dare forma ad un vero assetto costituzionale pluralistico occorre consentire il perseguimento di finalità di interesse collettivo, in settori tradizionalmente di stretta competenza statale, anche a formazioni sociali espressione della libera iniziativa di gruppi o di individui, dall'altro, a seguito dei processi di liberalizzazione avviati dalla Comunità europea, le banche persero progressivamente il sostanziale monopolio

---

<sup>20</sup> Emendamento 1.6 presentato dall'on. Gianfranco Conte (FI), relatore per la maggioranza.

<sup>21</sup> R.d.l. 21 marzo 1936, n.357, convertito in legge 7 marzo 1938, n.141.

<sup>22</sup> le Casse di Risparmio furono incluse tra le aziende di credito e assoggettate alla nuova normativa.

<sup>23</sup> Diversamente accadde in Germania dove la Corte Costituzionale si affrettò a dichiarare l'incompatibilità della legislazione bancaria dei critici anni '30 con il §12 del Grundgesetz.

dell'intermediazione finanziaria e la posizione di rendita derivante dalla segmentazione del mercato.

In questo contesto, la Banca d'Italia lanciò la proposta di trasformare le banche pubbliche in società per azioni allo scopo di eliminare le differenze istituzionali tra operatori privati e pubblici ed assicurare parità di posizione nel mercato.

In base a questi presupposti si comprende artificio giuridico della legge Amato che ha materialmente inventato i nuovi "enti conferenti", di seguito chiamati "fondazioni bancarie" o, dal loro stesso padre, "un autentico mostro".<sup>24</sup>

#### La disciplina previgente (1990-2001).

La Legge Amato prevedeva infatti la possibilità per gli istituti di credito di trasformarsi in società per azioni; secondo la normativa, ciò poteva avvenire attraverso lo scorporo dell'azienda bancaria e l'assegnazione del relativo controllo ad un nuovo ente che lo avrebbe poi conferito alla neocostituita S.P.A. L'ente conferente (n.d.r. fondazione bancaria) avrebbe svolto allo stesso tempo le funzioni privatistiche di una holding e quelle pubblicistiche di attività sociale (possibile attraverso i dividendi delle azioni della banca). Questo processo è stato definito *privatizzazione "fredda"* o formale in quanto aveva come unico effetto la trasformazione giuridica dell'ente creditizio pubblico in società per azioni senza, peraltro, pervenire ad una collocazione sul mercato delle partecipazioni. Si sostenne che la legge fosse contraddittoria perché, per privatizzare un ente pubblico ne aveva creato un altro, anch'esso pubblico e che nulla mutava perché il controllo della banca si trasferiva a quest'altro soggetto. Occorre però precisare che la tecnica adottata rispondeva a un duplice ordine di esigenze: da un lato negli enti creditizi a struttura di fondazione il fondo di dotazione non era imputabile a soggetti determinati e si trattava di "inventare" giuridicamente un soggetto che ne acquisisse la proprietà, dall'altro le banche erano restie ad una effettiva privatizzazione e si ritenne più opportuno scegliere questa trasformazione "formale".

Il quadro normativo venne precisandosi in sede di attuazione; il d.lgs. 20 novembre 1990, n.356, emanato quando già erano emerse le prime diffidenze verso i nuovi enti, precisò, infatti, il ruolo e le funzioni delle fondazioni bancarie discostandosi, in parte, dai principi della legge delega. Venne, dunque, stabilito che l'ente conferente cessasse "l'esercizio dell'attività bancaria" limitandosi a percepire le rendite della partecipazione azionaria come un semplice soggetto *rentier*. Le fondazioni avrebbero dovuto svolgere

---

<sup>24</sup> "Confiteor Deo omnipotenti..., mea culpa, mea culpa, mea maxima culpa", così Giuliano Amato in *Le fondazioni bancarie: un autentico mostro. Amato: lo confesso, mi sento Frankenstein* (Calderoni e Sabbatini), Il Sole-24 Ore, 21 novembre 1996.

prevalentemente funzioni di interesse pubblico e di utilità sociale e le banche sarebbero state liberate da compiti che nulla avevano a che fare con l'attività creditizia. Quanto alla natura giuridica, se nella legge Amato essi erano pubblici, il decreto ne affermava, invece, la piena capacità di diritto pubblico e privato, lasciandone incerta la collocazione sistematica e la relativa disciplina.

Il 1992 fu anno duro per il nostro Paese: una gravissima crisi finanziaria e politica comportò il tracollo della lira e la conseguente dolorosa manovra di finanza pubblica. Queste vicende dettero una notevole spinta alle privatizzazioni anche al fine di rimpinguare le casse dello Stato. Anche le società bancarie vennero coinvolte in questo processo anche perché la legge Amato non aveva prodotto grandi esiti sulla struttura degli istituti di credito che continuavano ad essere sottocapitalizzati e sottodimensionati rispetto a quelli europei.

La normativa ebbe a mutare con la conversione in legge del d.l. 31 maggio 1994, n.332 che attribuì al Tesoro il potere di stabilire con decreto criteri e procedure di carattere generale per le dismissioni degli enti conferenti. In attuazione fu emanata la direttiva Dini che, peraltro, per far apparire indolore il passaggio, più che dettare criteri e procedure per la dismissione, prescriveva una diversificazione degli investimenti tale da condurre, come conseguenza necessaria, alla perdita della partecipazione di maggioranza nella società conferitaria entro 5 anni.

La fase della *privatizzazione "calda"* o sostanziale fu inaugurata dalla legge Ciampi nel 1998. Il travagliato provvedimento, oggetto di un iter complesso, si tradusse nella previsione della trasformazione delle fondazioni in enti di diritto privato (dopo l'adeguamento dei rispettivi statuti) e che, come la legge Amato, non ponesse alcun obbligo sulla dismissione delle partecipazioni, obiettivo che veniva appena toccato dal testo, ancora una volta attraverso un sistema di incentivi fiscali previsti in una disposizione sul regime tributario degli enti. Ma, come è stato acutamente osservato, la legge, nel parlare delle imprese strumentali, in sostanza positivizzava il principio della *privatizzazione calda* dal momento che prevedeva la possibilità per l'ente di detenere il controllo esclusivamente in imprese strumentali ai fini statutari, tra i quali non rientrava certamente l'attività bancaria.

L'art.6 del D.Lgs. n. 153/1999 prevedeva esplicitamente il divieto per la fondazione di detenere partecipazioni di controllo in enti che non avessero per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali, salvo le azioni della società bancaria nei limiti di quanto stabilito dal successivo art. 25. La partita fu giocata, però, sul concetto di controllo. Il governo infatti scelse la definizione che di controllo dà il codice civile all'art.2359, sicuramente più blanda rispetto a quella presente nell'art.23 del T.U.B per identificare il

concetto di gruppo bancario, specificando cosa si intendesse per *influenza dominante* (comma terzo, lett. a-c). Quindi se da un lato il legislatore sembra prendere una posizione decisa circa le attività imprenditoriali che la fondazione può svolgere, dall'altro, consentendo forme di controllo di fatto in imprese di vario genere, si allontana dallo scopo di completare la metamorfosi in un ente *no-profit* di tipo puro.

Gli altri punti salienti del decreto possono riguardano la formazione degli organi di indirizzo: l'art.4 si preoccupa di distinguere tra la rappresentanza degli interessi del territorio e la rappresentanza dei beneficiari dell'attività della fondazione, imponendo agli statuti di non garantire una posizione di maggioranza a nessuna delle due, con l'evidente scopo di indurre le fondazioni ad adottare le proprie scelte in autonomia.

#### Le fondazioni nella finanziaria 2002 (art. 11, l. 28/12/2001 n. 448)

##### a) L'iter legislativo della seduta notturna del 5 dicembre

L'art. 11 della legge finanziaria 2002 non risultava dal disegno di legge iniziale presentato dal Governo al Senato e da quest'ultimo approvato, ma é il prodotto dell'approvazione dell'emendamento 0.8.075 presentato da ministro Tremonti nella Commissione Bilancio della Camera. Il presidente della V Commissione ha ritenuto la proposta emendativa ammissibile e l'esame, con la relativa approvazione, si é svolto il 5 dicembre nella seduta notturna. L'opposizione ha più volte definito l'operazione un "colpo di mano della maggioranza" dal momento che l'intenzione del Governo non era stata preannunciata. E' stata quindi contestata l'ammissibilità dell'emendamento in questione in quanto vertente su materia non riconducibile al contenuto tipico della finanziaria.<sup>25</sup>

Nel merito, i rappresentanti dell'opposizione hanno posto l'accento essenzialmente sulla presunta ripubblicizzazione delle fondazioni quale conseguenza del nuovo ordinamento presentato dal Governo; infatti, il quarto comma dell'emendamento prevede che negli organi di indirizzo degli enti sia assicurata "la presenza di una prevalente rappresentanza del territorio", vale a dire degli enti locali. Secondo l'opposizione ciò vale, in ultima istanza, a riportare la politica all'interno delle fondazioni<sup>26</sup> e, conseguentemente, nel sistema creditizio. Il ministro Tremonti, intervenuto in Commissione, sottolineava invece che la riforma risponderrebbe al duplice obiettivo di separare finalmente banche e fondazioni, in modo da consentire a quest'ultime di svolgere attività tipicamente *no-profit*, e di destinare a finalità meritorie un flusso più consistente di risorse, in tal modo

---

<sup>25</sup> On. Villetti (Misto-SDI).

<sup>26</sup> L'On. Visco parla di *municipalizzazione*.

riducendo gli oneri a carico della finanza pubblica per le stesse finalità. L'approvazione dell'emendamento comportava, in effetti, una riduzione degli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, in particolare nella Tabella C vanno sottratti 100000 Euro a favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed ulteriori 100000 Euro destinati al Ministero per i beni e le attività culturali; infatti, secondo le previsioni dell'esecutivo i nuovi settori di intervento delle fondazioni faranno risparmiare allo Stato le cifre suddette. Questa constatazione non è stata oggetto di discussione in Commissione<sup>27</sup> fatta eccezione per l'intervento dell'On. Gianni, esponente di Rifondazione Comunista, che vede nel complesso della novella la chiara intenzione di reperire un formidabile, e pressoché inesauribile, strumento per manovre finanziarie.

Dati gli evidenti contrasti tra i due schieramenti politici e la disponibilità del Governo ad apporre le opportune modifiche<sup>28</sup>, l'On. Ventura (DS) propose di rimandare l'esame dell'emendamento in Assemblea al fine di sviluppare un'ulteriore riflessione; dello stesso avviso Visco che sottolineò che non c'erano al momento le ragioni per approvare un testo che lo stesso Governo ritiene di dover modificare,<sup>29</sup> a meno che non fosse possibile apporre e votare le ulteriori modifiche.

L'esame in Commissione si conclude con il ritiro di tutti i subemendamenti presentati dall'opposizione; a seguito del parere negativo della maggioranza del subemendamento Morgando (0.8.075.66)<sup>30</sup>, l'Ulivo ritenne che non ci fosse la volontà di confrontarsi su essi e fosse più opportuno rimandare la discussione politica in sede assembleare, dove gli stessi subemendamenti sarebbero stati riproposti.

#### b) Le modifiche al decreto legislativo n.153/1999.

Il definitivo art.11, come già detto, apporta notevoli modifiche al decreto del 1999. Duplice l'obiettivo dichiarato dal Governo: da una parte ha provveduto, in sintesi, a modificare le connotazioni e la "missione" delle fondazioni bancarie, con il contestuale obbligo di dismissione delle partecipazioni bancarie, che, a loro dire, rappresentavano una barriera dannosa che si interponeva tra il mercato e le banche, impedendo al mercato di sprigionare tutti i suoi benefici effetti sulla gestione e limitando la mobilità degli assetti proprietari, e ponendo così fine alla distorsione proprietaria e anche gestionale

---

<sup>27</sup> L'On. Morgando (Margherita) sottolinea solamente che il presunto risparmio di 200000 è stato il pretesto per poter presentare l'emendamento sulle fondazioni in sede di finanziaria.

<sup>28</sup> Lo stesso On. Tabacci (CCD-CDU) propone alcune revisioni e precisazioni in tema di incompatibilità delle cariche istituzionali, nonché una puntualizzazione circa il ruolo della Banca d'Italia in ordine alla definizione di controllo.

<sup>29</sup> L'Onorevole evidenzia che essendo un emendamento e non un articolo della finanziaria non vi è per la Commissione un obbligo di votazione.

<sup>30</sup> Praticamente si chiedeva di stralciare l'emendamento corrispondente per poi riproporlo in Assemblea

che esse hanno generato; dall'altra, consentire alle fondazioni di rivolgere la propria attività esclusivamente ai settori ammessi al fine di sviluppare, anche in Italia, il *no profit* secondo il modello statunitense.

L'intervento può essere suddiviso in due tipologie di norme:

I) modificazione dell'ordinamento giuridico degli enti conferitari istituiti dalla legge Amato;

II) ridefinizione del tormentato rapporto tra società creditizie e fondazioni.

I) Nel primo ordine di disposizioni rientrano sia quelle riguardanti i settori di intervento delle fondazioni che la composizione degli organi di indirizzo.

Il precedente art.1 del d.lgs. 153 riteneva *rilevanti* per l'attività degli enti i settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli, e il successivo art. 2 statuiva che lo statuto individuasse i settori ai quali ciascuna fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei settori rilevanti.

La novella distingue, diversamente, tra settori *ammessi* e settori *rilevanti*. Tra i primi rientrano quattro categorie di interventi, in particolare quelli rivolti alla famiglia, alla crescita e formazione giovanile, all'istruzione, al volontariato, alla religione, all'assistenza agli anziani, ai diritti civili (punto 1), alla prevenzione della criminalità organizzata, alla sicurezza alimentare, allo sviluppo locale e all'edilizia popolare, alla protezione civile, alla salute pubblica, alla prevenzione delle tossicodipendenze, alle patologie mentali (punto 2), alla ricerca scientifica e tecnologica e alla protezione e qualità ambientale (punto 3), all'arte e ai beni culturali (punto 4). Per settori rilevanti si intende, invece, "i settori ammessi scelti, ogni tre anni, dalla fondazione, in numero non superiore a tre" (art.1, co. 1, lett. d). Secondo l'art. 2, nuova formulazione, le fondazioni indirizzano la propria attività esclusivamente ai settori ammessi ed operano in via prevalente nei settori rilevanti, assicurando un'equilibrata allocazione delle risorse. L'intento del legislatore è duplice: da un lato, si intende circoscrivere l'attività degli enti esclusivamente ai, seppur ampi, settori ammessi, dall'altro, si vuole evitare i c.d. interventi a pioggia che avrebbero caratterizzato le distribuzioni delle fondazioni negli ultimi dodici anni; quest'ultimo intento<sup>31</sup>, però, potrebbe non derivare necessariamente da una applicazione letterale dell'art.1, co. 1, lett. d, che, al contrario, sembrerebbe consentire alla fondazione di scegliere tra uno dei 5 macrosettori, ma sarà raggiunto solo se la norma verrà interpretata in modo restrittivo, tale da imporre alle fondazioni di circoscrivere i propri interesse nell'ambito di tre

---

<sup>31</sup> palesato dalla relazione alla Finanziaria 2002.

microinterventi rientranti tra i 5 sopra descritti; solo con l'approvazione dei nuovi statuti sarà possibile rispondere a questo interrogativo. Dovrà essere inoltre definito, in sede di regolamento di attuazione, la misura della partecipazione "prevalente".

La formulazione dell'articolo 11 ha suscitato polemiche anche successivamente all'entrata in vigore della legge finanziaria, con particolare riferimento al contenuto del regolamento che, secondo notizie di stampa, il Governo avrebbe predisposto e trasmesso al Consiglio di Stato, salvo ritirarlo successivamente per apportarvi alcune modifiche. Le opposizioni hanno quindi contestato il fatto che, limitando l'operato delle fondazioni ad attività predeterminate in via legislativa e sottoposte al giudizio del Ministero dell'economia, venisse pregiudicata l'autonomia gestionale degli enti, compromettendone al contempo la stessa natura privatistica. Inoltre, il fatto che tra i settori ammessi siano incluse attività tradizionalmente di competenza statale, quali la sicurezza, la lotta alla criminalità organizzata, la salute pubblica e l'istruzione, ha suscitato ulteriori rilievi critici<sup>32</sup> da parte di chi sostiene che in questo modo si affiderebbero alle fondazioni compiti sostitutivi dello Stato. Va ricordato in proposito che dal comma 14, dell'art. 11 della finanziaria, norma a dire il vero del tutto trascurata dai mass media, che espressamente stabilisce che nella Relazione previsionale e programmatica il Ministro dell'economia esponga l'ammontare delle risorse attivate nei settori dell'art. 1 e se ne tenga conto nella rideterminazione degli stanziamenti da iscrivere nei fondi di cui all'art. 39 della finanziaria 2002.

Particolare attenzione è stata, poi, dedicata alle modifiche apportate all'assetto dell'organo di indirizzo; mentre la precedente formulazione imponeva "un'adeguata e qualificata rappresentanza del territorio, con particolare riguardo agli enti locali", che si era concretizzata in delicati bilanciamenti tra le forze politiche e i vari esponenti della c.d. società civile, il IV comma dell'art.11, novellando la lettera c) dell'art. 4 del d.lgs. 153, prevede che sia "assicurata la presenza di una *prevalente* e qualificata rappresentanza degli Enti, diversi dallo Stato, di cui all'articolo 114 della Costituzione". La previsione giustificerebbe, a giudizio delle opposizioni e di alcuni esponenti delle fondazioni, la convinzione per cui l'emendamento rappresenterebbe un chiaro tentativo di ripubblicizzazione degli enti conferitari, mentre il Governo ha affermato che obiettivo della norma sarebbe quello di portare la democrazia all'interno degli organi di indirizzo e, al contempo, ricucire il legame che storicamente ha visto le fondazioni fortemente radicate al territorio.

Come rilevato in precedenza, l'approvazione della Finanziaria non ha placato le polemiche, dal momento che le disposizioni di cui all'articolo 11 necessitavano di un

---

<sup>32</sup> Marco Orlando, Sole 24 Ore, 20 maggio 2002.

regolamento che chiarisse la portata del criterio della prevalenza. Al riguardo, anche alla luce delle notizie riportate dalla stampa in ordine allo schema di regolamento predisposto dal Governo, il Prof. Piero Schlesinger ha sottolineato che una misura superiore al 70% sarebbe in palese contraddizione con la conclamata natura privatistica delle fondazioni: "...da una parte ribadisce la natura privatistica e l'autonomia statutaria e gestionale degli Enti ex bancari, dall'altra ne vorrebbe condizionare la composizione degli organi d'indirizzo e amministrativi, e perfino le scelte operative. A questo punto - ha aggiunto - o l'autorità giudiziaria decide che questo tipo d'impostazione è facoltativo, lasciando alle Fondazioni libertà di optare per il nuovo ordinamento, oppure sarà la Corte Costituzionale a stabilire chi ha ragione".

Allo scopo di definire in via legislativa la questione di appianare le divergenze in seno alla stessa maggioranza<sup>33</sup>, i deputati Alfano (FI) e Rossi (Lega) hanno presentato un emendamento al decreto-legge n. 63/2002, che fissava al 75% il tetto massimo di consiglieri nominati direttamente dagli enti territoriali. L'opposizione ha reagito duramente da un lato, sottolineando l'inammissibilità dell'emendato in quanto non strettamente attinente alla materia del decreto,<sup>34</sup> dall'altro presentando a sua volta dei subemendamenti come quello dell'On. Tuccillo (Margherita) che ha proposto di destinare almeno il 35% delle erogazioni al Mezzogiorno. Il 14 maggio, invece, durante una riunione del "comitato dei nove"<sup>35</sup> il relatore e presentatore dell'emendamento On. Alfano ha annunciato che d'accordo con la maggioranza si era deciso lo stralcio. Il ministro Tremonti ha motivato la decisione con lo scopo di alleggerire il decreto dal carico superfluo così da facilitarne l'approvazione,<sup>36</sup> mentre nella maggioranza si parla di un primo passo indietro. Un fatto rimane certo: occorrerà stabilire con esattezza l'ammontare di questa "presenza prevalente" in modo da non lasciare all'arbitrio del Ministero dell'economia l'approvazione dei futuri statuti.

II) L'altro aspetto della riforma riguarda il rapporto tra società bancarie e fondazioni.

Il Governo ha motivato l'adozione dell'art. 11 della finanziaria proprio facendo leva sulla necessità di operare una netta separazione tra attività creditizia e enti conferenti con lo scopo di portare quest'ultimi ad occuparsi esclusivamente del settore *no profit*.<sup>37</sup>

Già il decreto Ciampi prevedeva un obbligo di dismissione delle partecipazioni bancarie entro il 2003, con un ulteriore bonus di due anni.<sup>38</sup> Occorre dunque vedere cosa

---

<sup>33</sup> Rappresentanti di forze "centriste" come Tabacci e De Gennaro (Udc) nella stessa sede avevano prospettato che la percentuale dovesse essere quantificata rispettivamente nella misura del 66% ovvero del 60%.

<sup>34</sup> Castagnetti (Margherita), Sole 24 ore, 11 maggio 2002.

<sup>35</sup> l'organismo parlamentare incaricato di verificare gli emendamenti ai provvedimenti in discussione.

<sup>36</sup> Sole 24 ore, 15 maggio 2002.

<sup>37</sup> La maggioranza ha più volte sottolineato che la revisione avesse come scopo principale proprio la tanto agognata scissione tra banca e fondazioni, secondo il modello americano della Fondazione Ford che, come

realmente innovi l'art.11 posto che, evidentemente, anche la previgente disciplina era volta a consentire un graduale allontanamento dell'ente conferente dalla banca conferitaria.

L'attuale art. 25 prevede ancora che la fondazione possa continuare a detenere, in via transitoria, le azioni fino al 2003 ma offre alle stesse la possibilità di affidare la partecipazione della Società bancaria a Società di gestione del risparmio (S.g.r) al fine di rispettare la scadenza. La Sgr gestisce le azioni in nome proprio, secondo criteri di professionalità e trasparenza, ma per conto della fondazione che rimane l'unica proprietaria. La norma prosegue stabilendo che la dismissione deve essere realizzata comunque entro il 2006. I rapporti tra Sgr e fondazione, nonché i criteri gestionali della prima, verranno definiti da un secondo intervento regolamentare di Tremonti; le indiscrezioni trapelate sulla stampa dimostrano la volontà politica di garantire l'indipendenza della società di gestione. I modi sono vari e riguardano da un lato fondazione e banca conferitaria, dall'altro potenziali "conflitti d'interessi con le altre banche concorrenti". Per contrastarli, è prevista una gestione separata da altre attività, tassativa "in presenza di partecipazioni riferite a banche appartenenti a diversi gruppi". Lo statuto della Sgr può prevedere anche la costituzione di un organo ad hoc per gestire le azioni nelle banche conferitarie. Quanto alla composizione azionaria e alla *governance*, lo schema di regolamento governativo prevederebbe, stando alle notizie riportate dalla stampa, che la Sgr non possa essere controllata "direttamente o indirettamente" da fondazioni, dalla società bancaria conferitaria o da soggetti che detengono una partecipazione qualificata (oltre cioè il 5%) nel capitale della banca o del gruppo al quale fa capo. Verrebbe, poi, esteso il criterio di separatezza introdotto con la legge antitrust in materia di partecipazioni di società non finanziarie, criterio che limita al 15% il tetto massimo delle quote detenibili. Il principio di autonomia deve ovviamente valere rigidamente anche per gli amministratori. Alla nomina dei quali "la fondazione o l'affidante non possono partecipare" ma che "non devono essere portatori d'interessi di soggetti concorrenti della società bancaria conferitaria". Insomma il loro profilo è quello tipico degli amministratori indipendenti i quali devono rispettare un preciso codice di comportamento: nessun rapporto di lavoro (autonomo o dipendente) con la fondazione dalla quale la Sgr ha ricevuto in gestione le partecipazioni, con la banca o il gruppo di riferimento, con

---

proclamato da Tremonti in un'intervista al Corriere della Sera del 30 aprile 2002, non possiede neanche un'azione dell'omonima casa automobilistica.

<sup>38</sup> Art. 25: "Le partecipazioni di controllo nelle Società bancarie conferitarie, in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono continuare ad essere detenute, in via transitoria, per il periodo di quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini della loro dismissione. Nel caso di mancata dismissione entro il suddetto termine, le partecipazioni previste dal presente comma possono ulteriormente essere detenute per non oltre due anni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 3."

soggetti - siano essi enti locali o meno - coinvolti nella designazione degli organi della fondazione. A fronte di tali disposizioni, è stato rilevato<sup>39</sup> che, nonostante i buoni propositi, la previsione si scontra con uno stato di fatto che ne impedisce la concreta applicazione: il 95% delle nostre Sgr è sotto il controllo proprietario di tali banche. Il risultato concreto non potrebbe che essere di due tipi: o le Sgr utilizzate si riducono a uno schermo di comodo, cosicché la natura pubblica delle fondazioni implica la ripubblicizzazione dei nostri maggiori gruppi bancari per altri quattro anni, oppure le Sgr utilizzate rientrano nel 95% appena citato, cosicché si continua ad avere una ripubblicizzazione (seppure indiretta) ma con l'aggravante di un rafforzamento della ragnatela proprietaria. Sul piano astratto vi sarebbe una terza possibilità: selezionare, in modo competitivo, società internazionali di gestione del risparmio che non siano invischiate nella ragnatela proprietaria del nostro sistema bancario. Infine, la fondazione potrà dare indicazioni alla Sgr soltanto per le deliberazioni dell'assemblea straordinaria della banca conferitaria, come fusioni o aumenti di capitale;<sup>40</sup> a sua volta la società può subentrare alla fondazione nei patti di sindacato (è il caso di Fondaco, la sgr creata per gestire le partecipazioni di Compagnia San Paolo e delle Fondazioni di Bologna e Padova, dopo la fusione tra il gruppo torinese e Cardine) o stipularne di nuovi.

### 2.3. *Norme concernenti il “Patto di stabilità” per province e comuni (art. 24)*

#### Premessa

Attraverso l'articolo 24 della legge finanziaria 448/2001, “Patto di stabilità interno per province e comuni”, il Governo ha inteso coniugare il principio di responsabilità e di autonomia degli enti locali, a quello di compatibilità con gli andamenti di finanza pubblica e con il piano di stabilità europeo, delineato nella novella costituzionale, sia dall'articolo 117, sia dall'articolo 119 della Costituzione. Tra lo Stato e le autonomie locali si instaura un vero e proprio negoziato rivolto alla definizione degli obiettivi e dei vincoli del Patto di Stabilità interno. In tal modo la finanziaria rappresenta una “*legge cerniera*”, mediante la quale sono posti in connessione procedimenti negoziali e decisionali che coinvolgono diversi livelli di governo e che investono la definizione dei vincoli di compatibilità generale

---

<sup>39</sup> Marcello Messori, *Fondazioni bancarie indietro tutta*, [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)

<sup>40</sup> nel progetto di Tremonti è infatti previsto l'obbligo per il consiglio di amministrazione della banca di dimettersi per consentire la ricostituzione degli organi con la partecipazione della Sgr affidataria.

della finanza pubblica e la conseguente distribuzione dei carichi fiscali e delle risorse finanziarie all'interno dell'economia nazionale. Il Governo ha inteso fissare, aderendo ad una precisa richiesta degli enti locali, i limiti del Patto di stabilità non solo in termine esclusivo di livelli di spesa, ma definendo, altresì, il livello dei saldi.

Per tale ragione, ha predisposto un parametro del 2,5 per cento per i saldi e del 6 per cento per la spesa, allo scopo di consentire una espansione della spesa degli enti locali per far fronte alle loro necessità, e correlativamente, una riduzione della spesa statale.<sup>41</sup>

Anche per l'anno 2002, e per il relativo triennio programmatico, regioni ed enti locali sono dunque chiamati a concorrere al conseguimento degli impegni programmatici assunti dal Governo in sede comunitaria nell'ambito del patto di stabilità e di crescita. Gli Stati membri dell'Unione Europea sono tenuti ad attuare la loro politica economica in conformità degli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio Europeo, che mirano alla realizzazione degli obiettivi della Comunità stessa attraverso il coordinamento delle diverse politiche (art. 98 e 99 del Trattato C.E., come modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997). Il processo di sorveglianza multilaterale si realizza attraverso la presentazione di un Programma di stabilità da parte di ciascuno degli Stati membri e con l'elaborazione da parte del Consiglio di linee guida di politica economica contenute nel documento "Indirizzi di massima per le politiche economiche" (Broad Economic Policy Guidelines, BEPG).

Con il Programma di stabilità tutti i governi partecipanti all'Euro, sono chiamati annualmente a presentare gli obiettivi di finanza pubblica e le strategie di medio periodo necessarie per raggiungere gli obiettivi di pareggio o avanzo del saldo di bilancio o di riduzione del debito per le pubbliche amministrazioni. Con la BEPG, vengono formulate raccomandazioni generali per l'insieme dei Paesi e specifiche per ciascuno degli Stati membri, con riferimento alla politica di bilancio, le politiche del lavoro, il mercato dei prodotti, e il mercato dei capitali. In particolare, con riferimento all'Italia, con il provvedimento collegato alla manovra per il 1999, è stato introdotto il Patto di stabilità interno, con il quale si stabiliscono vincoli ed obiettivi che regioni, province e comuni sono tenuti a rispettare nella formazione dei rispettivi bilanci, concorrendo in tal modo alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

In tal modo gli strumenti di programmazione di tali enti, devono essere finalizzati al conseguimento di due obiettivi:

- riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle proprie spese;

---

<sup>41</sup> Cfr. Giuseppe Vegas, Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, nel suo intervento nel corso dell'Assemblea della Camera, numero 76, del 14 dicembre 2001

- riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo (PIL).

La legge 28 dicembre 2001 n.448, pur ribadendo sostanzialmente le finalità già previste dal patto di stabilità interno per gli anni precedenti, e i conseguenti obblighi finanziari per gli enti locali, introduce molte novità soprattutto in tema di obiettivi, che dovranno essere perseguiti dalle province e dai comuni con più di 5000 abitanti:

- il disavanzo ex articolo 28 della legge 23 dicembre 1998 n.448 e successive modificazioni, non potrà essere superiore a quello dell'anno 2000 aumentato del 2,5% (articolo 24, comma 1, della legge finanziaria 2002);
- il complesso delle spese correnti, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non può essere superiore all'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentato del 6% (articolo 24, comma 4, della legge finanziaria 2002)
- il complesso delle spese correnti, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non può superare l'ammontare dei pagamenti assunti nell'anno 2000 aumentato del 2,5% (articolo 24, comma 4, della legge finanziaria 2002).

Per l'applicazione di tale normativa occorre far riferimento alla definizione di disavanzo (o avanzo) indicata dall'articolo 30 della legge 488/1999 e nella circolare del ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 febbraio 2000 n.4, nonché nel D.M. 1° agosto 2000.<sup>42</sup>

Sono altresì determinate le regole del Patto di stabilità interno per i restanti due anni del triennio di programmazione (articolo 24, comma 5). Per gli anni 2003 e 2004 viene previsto l'obbligo di un'ulteriore correzione del disavanzo: l'entità dell'intervento correttivo, da applicarsi al disavanzo dell'anno precedente, incrementato del tasso di inflazione programmato, dovrà risultare pari al 2% della spesa corrente dell'anno precedente aumentato del rilevante ai fini del saldo.

Per assicurare l'osservanza dei predetti vincoli e degli obblighi di bilancio imposto agli enti locali, l'articolo 24 della legge finanziaria ha previsto anche un sistema sanzionatorio per gli enti locali inadempienti in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. In particolare, il comma 9 dell'articolo 24 della legge finanziaria prevede la riduzione dei trasferimenti erariali di parte corrente spettanti ai comuni e alle province per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004 a valere sul Fondo ordinario, sul Fondo consolidato e sul Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, di cui all'articolo 34, comma 1, lettere

---

<sup>42</sup> In base alle richiamate disposizioni, il disavanzo è determinato dalla differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate.

a), b) e c) del D.lgs. n.504 del 1992. Un ulteriore misura sanzionatoria indicata dai successivi periodi del comma 9 prevede che se l'ente tenuto al rispetto della normativa in tema di patto di stabilità interno non rispetta i limiti di cui al comma 4, l'importo dei trasferimenti ad esso spettante è ulteriormente ridotto in misura pari alla differenza tra gli obiettivi derivanti, per lo stesso ente, dall'osservanza del medesimo comma 4 e i risultati conseguiti. Le risorse che si rendono disponibili sono attribuite, con decreto del ministro dell'interno di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, alle province e ai comuni "virtuosi" che abbiano rispettato i medesimi limiti. In questo modo l'eventuale applicazione della sanzione non modificherebbe l'importo complessivo dei trasferimenti, ma si tradurrebbe in una diversa distribuzione tra i singoli enti, con effetti premiali per gli enti virtuosi.

Stante la mancanza assoluta di controlli di legittimità da parte del Coreco anche sugli atti fondamentali degli enti locali, e quindi anche sui bilanci di previsione, al fine di verificare la corretta applicazione delle norme sul Patto di stabilità interno da parte degli enti locali, la legge 448/2001, ha previsto che essi "sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo modalità e tempi stabiliti con decreto dello stesso ministero, le informazioni concernenti il rispetto dell'obiettivo di cui al comma 4. In caso di mancata trasmissione delle informazioni, l'ente viene considerato come inadempiente ai fini del raggiungimento dell'obiettivo e i trasferimenti ad esso spettanti sono ulteriormente ridotti dell'1% rispetto alla riduzione prevista al primo periodo".<sup>43</sup>

*Tali disposizioni rappresentano una significativa innovazione nell'ambito della disciplina del patto di stabilità interno. Esse introducono, infatti, la previsione di una misura sanzionatoria direttamente connessa al mancato rispetto, da parte di ciascun ente, degli obiettivi prefissati.*

*Si può osservare che, mentre sono previsti tre distinti vincoli finanziari (sul disavanzo, sugli impegni e sui pagamenti), la sanzione è correlata soltanto al mancato rispetto di uno di essi, vale a dire il vincolo sulle spese correnti in termini di cassa che, in questo modo, assume rilievo preminente rispetto agli altri due.*

I commi 10, 11, 12 e 13 disciplinano il monitoraggio dell'andamento del "fabbisogno e degli adempimenti relativi al Patto di stabilità interno".

Il monitoraggio dell'andamento del fabbisogno delle regioni e degli enti locali, è stato già disposto e attuato a partire dall'esercizio 1999, sebbene ogni successivo intervento normativo ne abbia rivisto le modalità operative.

---

<sup>43</sup> Cfr. Tommaso Miele, *Patto di stabilità: punizioni per regioni e comuni*, in *Il sole 24 ore* del 26 gennaio 2002, p.105-106

### Il quadro normativo di riferimento

La disciplina relativa al Patto di stabilità interno, è stata introdotta con il provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448, articolo 28), che recepiva gli obiettivi fissati dal punto 5.7 del DPEF 1999 – 2001, finalizzati a tradurre gli impegni assunti dal Paese a livello europeo sui saldi di bilancio del sistema delle amministrazioni pubbliche, attraverso una visione compartecipativa del riequilibrio della finanza, che consenta una piena responsabilizzazione sull'evoluzione dei flussi in entrata e in uscita da parte delle regioni e degli enti locali. In particolare la norma, ai commi uno e tre, individua due diversi procedimenti indirizzati rispettivamente:

1. alla riduzione del disavanzo finanziario,(comma 1, obiettivo vincolante), gestito dal Dipartimento della Ragioneria;
2. alla riduzione del debito degli enti locali,(comma 3, obiettivo facoltativo), gestito operativamente dal Ministero del Tesoro.

Il comma 3 definisce infatti un procedimento premiale realizzato attraverso l'estinzione anticipata e agevolata (concessa senza il pagamento di penali) dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, a favore di quegli enti che evidenzino, per il periodo di almeno 5 anni, una accelerazione progressiva e continuativa nella riduzione dell'ammontare del debito sul PIL (almeno il 10 per cento nel quinquennio) sostenuta, oltre che dalla riduzione del pagamento degli interessi per la quota estinta:

1. dalle risorse proprie dell'ente
2. dalle politiche di dismissioni mobiliari.

I vincoli intesi al contenimento del disavanzo sono stati rafforzati dall'articolo 30 della legge 23 dicembre 1999, n.488 (legge finanziaria per il 2000), che stabiliva per l'esercizio 2000 un'ulteriore riduzione del disavanzo delle regioni e delle autonomie locali pari a un ulteriore 0,1 punto percentuale di PIL.

Per l'anno 2001 l'obiettivo del patto di stabilità ed i relativi vincoli sono stati stabiliti dall'articolo 53, commi 1-8, della legge 23 dicembre del 2000, n.388 (legge finanziaria 2001). Contrariamente a quanto avvenuto per gli esercizi precedenti, le suddette disposizioni non stabiliscono un obiettivo in termini di comparto bensì pongono un vincolo diretto per ciascuno degli enti soggetti al Patto.

L'articolo 24 della legge 448 del 2001(legge finanziaria 2002) definisce per l'anno 2002 un duplice ordine di vincoli cui devono conformarsi i bilanci di comuni e province:

1. un limite relativo all'incremento del disavanzo di ciascun ente, considerato in termini di cassa, che non dovrà essere superiore a quello per il 2000, aumentato del 2,5% (comma 1);

2. un limite relativo all'incremento delle spese correnti, escluse alcune specifiche tipologie, che sia in termini di impegni (comma 2), che di pagamenti (comma 3), non dovrà risultare superiore all'ammontare complessivo degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati nel 2000, aumentato del 6%.

Rispetto alle precedenti formulazioni del Patto di stabilità interno, l'articolo in esame, oltre a prevedere un vincolo relativo al disavanzo, introduce pertanto, per il 2002, un secondo vincolo, riferito all'incremento dell'entità complessiva delle spese correnti, considerate sia in termini di competenza, che di cassa. In precedenza, pur assicurando l'obiettivo del saldo, ciascun ente ha potuto (o avrebbe potuto) "spendere" i miglioramenti che era in grado di conseguire sul lato dell'entrata, miglioramenti derivanti da incremento delle entrate proprie o da riduzione delle spese. Con l'articolo in esame, invece si vincola anche il complesso delle spese correnti; il loro ammontare per l'esercizio 2002 è determinato dall'applicazione del parametro del 6%.

A differenza delle precedenti formulazioni del Patto di stabilità interno, l'articolo in esame non fa riferimento alle regioni. Per le regioni e per le province autonome il Patto di stabilità interno relativamente al triennio 2002-2004 è stato disciplinato dall'articolo 1 del D.L. 18 settembre 2001, n.347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n.405.

Le disposizioni in essa contenute si pongono in stretta connessione con i contenuti dell'accordo Stato-regioni in materia di spesa sanitaria sancito l'8 agosto del 2001. La spesa sanitaria, infatti, continua ad essere la più importante voce di spesa per regioni e province autonome e, insieme, la causa principale dei disavanzi e dell'indebitamento delle regioni. L'accordo dell'8 agosto del 2001, nell'aumentare il livello massimo del concorso dello Stato al finanziamento del Fondo sanitario nazionale per il triennio 2002-2004, stabilisce contestualmente gli obiettivi, le regole e le responsabilità relative al "governo" della spesa sanitaria. L'articolo 1 del decreto legge 18 settembre 2001, n.347 (convertito con modificazioni, dalla legge n.405 del 16 novembre 2001), e le restanti disposizioni del medesimo decreto che recepiscono l'accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001, costituiscono dunque l'altra componente del Patto di stabilità interno per il triennio 2002-2004.

La disciplina relativa al Patto di stabilità interno, è dunque contenuta in tali atti normativi:

- Legge 23 dicembre 1998, n.448, articolo 28, provvedimento collegato alla manovra per il 1999, con il quale è stato introdotto il Patto di stabilità interno
- Circolare 18 febbraio 1999, Ministero interno
- Circolare 12 marzo 1999, n.11, Ministero tesoro
- Circolare 26 marzo 1999, n.1, Ministero tesoro
- Circolare 13 ottobre 1999, n. 2 Ministero tesoro

- Legge finanziaria 23 dicembre 1999, n.488, articolo 30
- Circolare 4 febbraio 2000, n.4, Ministero tesoro
- Circolare 17 febbraio 2000, n.3, Ministero tesoro
- D.M. 1 agosto 2000
- Legge finanziaria 23 dicembre 2000, n.388, articolo 53
- D.M. 29 gennaio 2001
- Circolare 6 febbraio 2001, n.6 Ministero tesoro
- D.L. 18 settembre 2001, n.347, articolo 1, convertito con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405
  - Legge finanziaria 28 dicembre 2001, n.448, articolo 24
  - Circolare del Ministero dell'economia del 26 febbraio 2002, n.11, nella quale sono contenute le disposizioni applicative del Patto di stabilità interno per il 2002.
- Circolare 4 marzo 2002, n.1/2002, Ministero interno.

### Il processo decisionale specifico

Il disegno di legge finanziaria per il 2002 (A.S. 699) è stato presentato dal Governo in data 29 settembre 2001. Il 6 ottobre 2001 il disegno di legge è stato assegnato alla V Commissione Bilancio in sede referente, il suo esame è iniziato nella seduta del 17 ottobre e si è concluso il 31 ottobre 2001. L'esame del ddl. A.S. 699-A, approvato dalla Commissione il 31 ottobre, è iniziato da parte dell'Assemblea del Senato il 5 novembre e si è concluso il 15 novembre 2001. Nel corso dell'esame in sede referente dell'articolo 15 (articolo 24 nel testo definitivo) (Commissione Bilancio- seduta del 26 ottobre 2001), dopo essere stato posto l'accento sull'importanza di alcune disposizioni, tra cui quelle che prevedono obblighi informativi a carico delle regioni, la V Commissione, ha espresso parere contrario su tutti gli emendamenti riferiti all'articolo in esame, fatta eccezione per l'emendamento 15.79, presentato dal Governo, identico agli emendamenti 15.78 (proponenti GUBERT-CICCANTI – CCD,CDU,BF) e 15.80 (proposto dal relatore).

Con l'emendamento 15.79, si propone di introdurre il comma 11 bis, secondo il quale anche le province autonome di Trento e di Bolzano, devono provvedere alle finalità perseguite con il Patto di stabilità ed al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per il rispettivo territorio.

Tutti gli emendamenti presentati, ad eccezione del citato 15.79, in sede di Commissione, nonché nel corso dell'esame in Assemblea Senato, sono stati integralmente respinti. Tuttavia, nel corso del dibattito in Assemblea Senato del 12 novembre, ha assunto particolare rilevanza la posizione del *GRUPPO MISTO-RIFONDAZIONE COMUNISTA*, volta alla soppressione integrale dell'articolo 15, (emendamento 15.1.) L'emendamento 15.1 propone di sopprimere l'intero articolo, recependo le proposte degli enti locali *"che in questi anni hanno sopportato notevoli difficoltà per rispettare il patto di stabilità interno e che con questa finanziaria vedono*

*drasticamente ridotte le proprie risorse*” (SODANO Tommaso – MISTO-RC). Appare interessante anche l'esame degli emendamenti 15.10 – MUZIO, PAGLIARULO, MARINO (COMPENSAZIONE GRUPPO MISTO - RIFONDAZIONE COMUNISTA) e 15.11 – PICCIONI, FERRARA (COMPENSAZIONE GRUPPO FORZA ITALIA), che nonostante siano stati proposti da gruppi esponenti l'uno, l'opposizione, l'altro, la maggioranza, hanno il medesimo contenuto. Con tali emendamenti si propone di inserire, al comma 1, dopo le parole “aumentato del 4,5 per cento”, le seguenti: “sono esclusi da detto limite percentuale gli incrementi del costo del personale conseguenti all'applicazione dei contratti iniziali di lavoro del personale conseguenti all'applicazione dei contratti nazionali di lavoro del personale con qualifica dirigenziale, i costi del personale assunto nell'anno 2001 in esecuzione al programma triennale del fabbisogno di risorse umane e al piano annuale delle assunzioni, le imposte e tasse a carico del comune e le spese conseguenti a sentenze passate in giudicato”.

Proseguendo l'esame, merita rilievo l'analisi dell'emendamento 15.4 presentato da RIPAMONTI, CARELLA, CORTIANA, DE PETRIS, DONATI, MARTONE, TURRONI, ZANCAN (VERDI-U) che, propone una riscrittura dell'articolo 15 attraverso la sostituzione della rubrica e dei commi 1, 2, 3, 8, 9, 10 e 11 con i seguenti:

“1. Ai fini del concorso delle autonomie regionali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2002 – 2004 il saldo programmatico definito ai sensi dei commi 6, 7 e 8 del presente articolo per l'esercizio 2002, non può superare il saldo finanziario relativo all'esercizio 2000, aumentato del 4,5 per cento. Per gli esercizi 2003 e 2004 si applica un incremento pari al tasso di inflazione programmato indicato dal documento di programmazione economico-finanziaria. L'ammontare delle spese per l'assistenza sanitaria resta regolato sino al 2004 nei termini stabiliti dall'accordo Stato-regioni approvato l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

2. In deroga a quanto previsto dal comma 1, le regioni possono prevedere ulteriori spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali ad esse trasferite a decorrere dall'anno 2000 e seguenti, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali.

3. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello del saldo programmatico per gli esercizi 2002, 2003 e 2004.

4. Ai fini del concorso delle province e dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2002-2004, per l'anno 2002

il saldo programmatico, definito ai sensi del commi 6 e 7 del presente articolo, non può superare il saldo finanziario relativo all'esercizio 2000 aumentato del 4,5 per cento. Per gli anni 2003 e 2004 si applica un incremento pari al tasso di inflazione programmato indicato dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

5. Sono escluse dall'applicazione del comma 1 le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

6. Ai fini del patto di stabilità interno il saldo programmatico è calcolato quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate.

7. Tra le entrate non sono considerati i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al Patto di stabilità interno. Tra le entrate e le spese, inoltre, non devono essere considerate quelle che per loro natura rivestono il carattere dell'eccezionalità, nonché le partite di carattere finanziario. Le spese vanno altresì considerate al netto di quelle finanziate da programmi comunitari, nonché di quelle finanziate con trasferimenti statali e trasferimenti dagli altri enti che partecipano al Patto di stabilità interno.

8. Per le regioni a statuto ordinario, le spese rilevanti ai fini del calcolo del saldo programmatico vanno considerate al netto di quelle relative all'assistenza sanitaria.”

Nel corso dell'Assemblea del Senato del 12 novembre, suddetto emendamento è stato oggetto di intenso dibattito. Infatti con gli emendamenti presentati dai gruppi dell'opposizione ed in particolare con l'emendamento 15.4, ci si proponeva di riformulare i criteri del Patto di stabilità interno in modo più omogeneo rispetto alle precedenti leggi finanziarie, attraverso il ripristino del criterio del saldo tra le entrate e le uscite di parte corrente quale parametro per il rispetto del Patto stesso. Con essi si prevedeva un sistema di incentivazione per gli enti locali e la razionalizzazione delle forme di monitoraggio della spesa. Nelle intenzioni dei proponenti l'accoglimento dell'emendamento 15.4, avrebbe consentito il rispetto dell'autonomia degli enti locali, in tal modo premiando la cooperazione degli stessi al risanamento del bilancio statale, ed al miglioramento della qualità dei servizi offerti (DE PETRIS – VERDI-U).

*“Con le proposte del Gruppo si è inteso riscrivere complessivamente l'articolo 15, che prevedendo un limite alla spesa corrente vanifica di fatto anche la deroga al blocco delle assunzioni prevista a favore degli enti virtuosi. L'articolo 15, considera gli enti locali alla stregua di uffici decentrati del Ministero del tesoro, e pertanto risulta incompatibile con il principio dell'autonomia finanziaria sancito dal nuovo articolo 119 della Costituzione. E'*

*inoltre incomprensibile la scelta di abbandonare il criterio del disavanzo a favore di quello della spesa corrente, visti gli effetti positivi che il patto di stabilità, centrato sulla corresponsabilizzazione degli enti locali, ha conseguito tra il 1998 e il 2000. L'unica motivazione della scelta compiuta dal Governo è quella di realizzare un maggiore controllo sugli enti locali, attraverso vincoli insopportabili ed anticostituzionali”(VITALI – DS-U ). “Con l'articolo 15, il Governo dà l'impressione di volere frenare l'autonomia gestionale dei poteri decentrati, venendo meno all'essenza del patto di stabilità, che richiederebbe l'adozione di posizioni concordate, e non di scelte centralistiche come l'applicazione di tetti di spesa sia dal lato dei pagamenti sia dal lato degli impegni”(BRUNALE – DS- U).Voto contrario all'articolo 15, inteso come “mezzo per realizzare un indebolimento del livello di autonomia”, è espresso da DE PRETIS – VERDI-U.*

VEGAS, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, interviene nel dibattito asserendo la non incostituzionalità dell'articolo in esame, “*rappresentando anzi l'attuazione della riforma federalista del titolo V della Costituzione. La riforma non è immediatamente applicabile, in quanto ad eccezione dell'ultimo comma dell'articolo 119, richiede norme di attuazione, prevede notevoli vincoli all'attività degli enti locali e sancisce il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. L'articolo ripropone le precedenti versioni del Patto di stabilità interno, con le correzioni necessarie viste le difficoltà riscontrate nell'ultimo anno. Il criterio del saldo è stato abbandonato a favore di quello del livello della spesa, in quanto non ha dato buoni risultati e inoltre perché il criterio dell'indebitamento è quello significativo ai fini del rispetto del Patto di stabilità europeo*”.<sup>44</sup>

Il disegno di legge finanziaria per il 2002, approvato dal Senato il 15 novembre, è stato trasmesso alla Camera in data 16 novembre 2001. L'assegnazione alla V Commissione Bilancio in sede referente in data 20 novembre 2001. L'esame del disegno di legge in Assemblea (A.C. 1984) è iniziato nella seduta del 10 dicembre. Nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge finanziaria presso la Commissione

---

<sup>44</sup> Cfr. Osservazioni ANCI al testo modificato in sede di discussione parlamentare al Senato.

“Il Senato non ha modificato la formulazione dell'articolo 15 nella parte relativa al “Patto di stabilità interno”. Esso pone tetti alla spesa corrente di Comuni e Province sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti (tetto all'incremento della spesa corrente pari al 4,5% nel 2002 rispetto al 2000). In tali condizioni è impossibile la costruzione dei bilanci di previsione per il 2002. A ciò si aggiunge un farraginoso meccanismo certificativo per cui i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti devono trasmettere mensilmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro 20 giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni sugli incassi e sui pagamenti effettuati. Analoghe informazioni devono essere trasmesse dagli stessi enti con riferimento agli impegni assunti. L'ANCI propone che il Patto di stabilità interno sia commisurato al miglioramento dei disavanzi, uniformando gli obblighi dei Comuni agli obblighi dello Stato centrale, evitando così il blocco degli impegni e dei pagamenti sul quale, ritiene, sorgano fondati problemi di costituzionalità”.

Bilancio alla Camera dei Deputati, i numerosi emendamenti presentati, furono considerati respinti per consentirne la ripresentazione in Assemblea, (su proposta del Presidente della V Commissione GIORGETTI - A.N.), in quanto sul tema appariva necessaria una riflessione più approfondita. Nel corso della seduta dell'Assemblea del 14 dicembre, sono stati approvati vari emendamenti. Tra essi particolare rilevanza assume l'accoglimento dell'emendamento 19.200 della Commissione Bilancio, accettato dal Governo.

Questo è il testo completo di tale emendamento: “ *Al comma 1, sostituire le parole da: il complesso delle spese correnti fino alla fine del comma 3 con le seguenti: il disavanzo di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti computato ai sensi del comma 1 dell'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni, non potrà essere superiore a quello del 2000 aumentato del 2,5%*

2. Per le medesime finalità e nei limiti stabiliti dal comma 1, per l'anno 2002, il complesso delle spese correnti, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentato del 6 per cento.

3. Sono escluse dall'applicazione del comma 2 le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

3-bis. Le limitazioni percentuali di incremento di cui al comma 2 si applicano anche al complesso dei pagamenti per spese correnti, come definite dai commi 2 e 3, con riferimento ai pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2000.

3-ter. Per gli anni 2003 e 2004, le province ed i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti riducono il proprio disavanzo attraverso un ulteriore intervento correttivo pari al 2 per cento della spesa corrente dell'anno precedente rilevante ai fini del saldo. Tale intervento correttivo si applica al disavanzo dell'anno precedente incrementato del tasso di inflazione programmato indicato dal Documento di programmazione economico-finanziaria.”

Attraverso l'approvazione di tale emendamento l'assemblea della Camera ha ridefinito i lineamenti del Patto di stabilità interno per le province e i comuni, prevedendo per il 2002, in aggiunta all'obbligo di contenere il disavanzo entro il limite del 2,5% rispetto a quello del 2000, anche il vincolo di crescita delle spese correnti nella misura del 6%.

GIORGETTI, *Presidente della V Commissione* argomentando il suddetto emendamento, afferma che la soluzione alla quale si è pervenuti *costituisca una diligente composizione rispetto alle posizioni iniziali del Governo e risulta, a suo avviso, la migliore*

*possibile rispetto alle condizioni date. Fa notare che la decisione di porre il 6% sulla dimensione di cassa è assolutamente in linea con quanto realizzato dai governi precedenti e che se oggi si avverte un problema di smaltimento dei residui in capo a questi comuni ciò deriva anche dalla politica attuata in quegli anni. Ricorda che il 4,5% era stato inserito dal Governo semplicemente perché teneva conto del tasso di inflazione effettiva dell'anno 2001 e del tasso di inflazione programmata dell'1,7% dell'anno 2001: se sommiamo la cifra di 2,8 (tasso effettivo di inflazione dell'anno 2001) a quella di 1,7 si ottiene il 4,5. In tal modo, sottolinea, si è posto un limite al 6% e si è attribuito un certo margine di flessibilità agli enti per quanto riguarda la costruzione dei propri bilanci.*

Procedendo nell'esame degli ulteriori emendamenti approvati, particolare rilevanza ha assunto l'emendamento 19.201 della Commissione, accettato dal Governo, con il quale si è proposto di aggiungere al comma 7, il seguente periodo: "per l'anno 2002, qualora l'ente non rispetti i limiti di cui al comma 4, l'importo dei trasferimenti ad esso spettante sono ulteriormente ridotti in misura pari alla differenza tra gli obiettivi derivanti, per lo stesso ente, dall'osservanza del medesimo comma 4 e i risultati conseguiti. Le risorse che si rendono disponibili sono

attribuite, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze alle province e comuni che abbiano rispettato i medesimi limiti. Gli enti locali sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo modalità e tempi stabiliti con decreto dello stesso ministero, le informazioni concernenti il rispetto dell'obiettivo di cui al comma 4; in caso di mancata trasmissione delle informazioni l'ente viene considerato come inadempiente ai fini del raggiungimento dell'obiettivo e i trasferimenti ad esso spettante sono ulteriormente ridotti dell'1% rispetto alla riduzione prevista al primo periodo."

In sede di votazione di tale emendamento, particolare interesse mostra l'intervento dell'onorevole MARCO STRADIOTTO (*GRUPPO MARGHERITA-DL-L'ULIVO*), il quale afferma che il comma 7, prevedendo un taglio ai trasferimenti destinati ai comuni dell'1 per cento nel 2002, del 2 per cento nel 2003 e del 3 per cento nel 2004, anziché valutare e tenere in considerazione situazioni diverse, considera i comuni nel loro complesso. "Con il meccanismo proposto non si fa che aggravare questa situazione, nel senso che i comuni più virtuosi, quelli che vogliono dare nuovi servizi, che vogliono dare servizi migliori ai propri cittadini e che ricevono bassi trasferimenti, si troveranno a subire ulteriori danni. Per realizzare il federalismo, i trasferimenti dovrebbero essere fatti sulla base di particolari parametri che prevedano, ad esempio, trasferimenti per abitante e rapporto dipendenti – abitanti."

Procediamo, sinteticamente all'esame di ulteriori emendamenti approvati:

- Emendamenti identici: LUSETTI, FIORONI(MARGHERITA,DL,L'ULIVO) 19.79 – CROSETTO (FORZA ITALIA) 19.118 - AMICI (GRUPPO DS,L'ULIVO,MARGHERITA) 19.80 - INTINI (GRUPPI DEMOCRATICI DI SINISTRA, L'ULIVO, MARGHERITA)19.81 : al comma 8, sostituire la parola: “mensilmente” con la parola: “trimestralmente”.

- Emendamenti identici: BRESSA STRADIOTTO, ANNUNZIATA, IANNUZZI, LUSETTI, FIORONI, CUSUMANO(MARGHERITA,DL,L'ULIVO) 19.98 - DE BRASI(GRUPPI DS,L'ULIVO,MARGHERITA) 19.99: al comma 11, dopo le parole: “delle finanze” aggiungere le seguenti: “di concerto con il Ministero dell'interno”

L'onorevole GIUSEPPE FIORONI a seguito del voto favorevole su suddetto emendamento, interviene nella discussione domandandosi quale sia la *ratio* del Governo e del relatore, nell'aver espresso parere favorevole su suddetto emendamento che prevede il concerto del Ministero dell'interno, *“tornando così alla vecchia visione secondo la quale le autonomie locali devono essere tutelate almeno dal Ministero dell'interno, mentre non hanno avuto la bontà di prevedere il concerto della Conferenza Stato, città, province e regioni, la Conferenza unificata”*.

#### I profili notevoli del caso

- Da parte dei gruppi di opposizione, molto forte è stata la contestazione all'articolo in esame, non tuttavia per la contrarietà al Patto di stabilità interno, poiché esso rappresenta un'esigenza finanziaria che trova fondamento nella Costituzione e nei Trattati europei; ciò che viene contestato al Governo, in merito al suddetto articolo, è che esso *“ha delineato un Patto di stabilità rispondente alla vecchia logica dello Stato centrale, che stabilisce complessivamente le risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni e alla logica dei trasferimenti, determinati secondo criteri e parametri stabiliti dal Governo centrale”*<sup>45</sup>.

- Secondo l'opposizione si sarebbe dovuta dare una nuova definizione del Patto di stabilità, diversa da quella passata, nella quale trovasse spazio un principio di determinazione delle funzioni e delle competenze degli enti locali, nonché la garanzia dell'esistenza di risorse (derivanti da fonti di entrata proprie e dalla compartecipazione ai grandi tributi erariali) per l'esercizio delle loro funzioni. Inoltre il Patto di stabilità dovrebbe considerare tutti i meccanismi previsti dall'articolo 119

---

<sup>45</sup> Cfr. Soda, Gruppo DS, L'ULIVO.

della Costituzione quali parametri della capacità fiscale per territorio e gli interventi correttivi per le aree meno favorite del Paese<sup>46</sup>.

- Con il nuovo assetto dato dal Governo al Patto, la spesa degli enti locali deve essere predeterminata, introducendo in tal modo una limitazione alla spesa corrente, pregiudicando la possibilità di dare nuovi servizi.<sup>47</sup>
- Un ulteriore problema posto dall'opposizione, riguarda l'individuazione del soggetto deputato a decidere, nei comuni e nelle province, circa la qualità della spesa. Tale problema potrebbe essere risolto qualora il Patto stabilisse un tetto di spesa, all'interno del quale fosse garantita l'effettiva autonomia di chi è deputato ad amministrare gli enti locali ed i territori.
- Una delle maggiori critiche mosse al Governo, riguarda la "macchinosità" dei meccanismi introdotti, con l'articolo in esame, che sembrano diretti a riaffermare un centralismo pesante da parte del Governo. Si tende a sovraccaricare gli enti locali di compiti burocratici: si prevede infatti un monitoraggio delle spese di investimento, attraverso la presentazione di relazioni, mensili o trimestrali.
- L'opposizione rileva nella nuova versione del Patto di stabilità, una violazione dell'articolo 119 della Costituzione, realizzata dal Governo attraverso un'incursione sistematica in materia di competenze esclusive o concorrenti. In tal modo attuando una compressione dell'autonomia legislativa, ordinamentale e delle risorse.
- L'opposizione tuttavia non propone l'abolizione del Patto di stabilità, ma la sua commisurazione al miglioramento dei disavanzi, evitando in questo modo il blocco dei pagamenti e degli impegni, sul quale, essa ritiene, sorgono dubbi di costituzionalità.

Il Governo respinge le accuse di essere "antifederalista" e "antilocalista", affermando di essersi adoperato, attraverso gli articoli sugli enti locali introdotti nella legge finanziaria, per rendere effettiva la maggiore autonomia e l'attribuzione di responsabilità e risorse agli enti locali, nella consapevolezza che non debba esistere una contrapposizione di interessi tra lo Stato, le regioni e gli enti locali<sup>48</sup>.

Più specificatamente passando all'analisi del dibattito parlamentare e al ruolo svolto dall'opposizione in questa sede, emerge senz'altro un'intensa attività emendativa da parte dell'opposizione volta, lo si ripete, a riscrivere e riformulare i criteri del Patto di

---

<sup>46</sup> Cfr. emendamento 19.102, volto alla soppressione dell'articolo 19 (nel testo definitivo 24), presentato in Assemblea Camera del 14 dicembre 2002, dai gruppi DS, L'ULIVO – MARGHERITA e dal GRUPPO RIFONDAZIONE COMUNISTA (emendamento 19.1).

<sup>47</sup> In sede di Assemblea Camera, fu proposto un emendamento (0.19.200.7) dal Gruppo MARGHERITA, DL, L'ULIVO, con il quale si chiedeva l'esclusione dal computo delle spese correnti delle spese relative ai nuovi servizi.

<sup>48</sup> Cfr. Giuseppe Vegas – Assemblea Camera del 14 dicembre 2001, n.76

stabilità in modo più conforme alle modifiche intervenute con il nuovo titolo V della Costituzione.

Quello che si contesta è proprio il ruolo svolto dallo Stato centrale nei confronti delle autonomie locali che si esplica attraverso penetranti controlli sulle risorse a disposizione degli enti locali, attraverso limitazioni di spesa corrente, l'imposizione di pressanti compiti burocratici finalizzati al monitoraggio delle spese d'investimento.

Nonostante le proposte di modifica al disegno di legge finanziaria siano state molteplici, solo alla Camera, nella seduta del 14 dicembre 2001, alcuni degli emendamenti presentati dall'opposizione sono stati accolti<sup>49</sup>. Ciò che rileva è rappresentato dal fatto che sia il loro contenuto, sia il loro impatto modificatorio è piuttosto irrilevante, avendo gli stessi, a nostro avviso, mero carattere procedurale e non sostanziale.

Assume, al contrario, particolare importanza l'approvazione dell'emendamento 19.200 della V Commissione Bilancio alla Camera, accettato dal Governo, attraverso il quale viene reintrodotta il parametro del disavanzo, al fine del rispetto del patto di stabilità, nonché una maggiorazione di 1,5 punti percentuali del vincolo di crescita delle spese correnti. E' importante ricordare che nel disegno di legge presentato dal Governo era stato abbandonato il criterio del disavanzo quale parametro per il rispetto del Patto di stabilità. Nel corso dell'Assemblea del Senato fu proposto un emendamento (15.4 – RIPAMONTI, CARELLA, DE PETRIS – GRUPPO VERDI- L'ULIVO) con il quale si proponeva il ripristino del criterio del saldo tra le entrate e le uscite di parte corrente quale vincolo per il rispetto del Patto stesso, emendamento che tuttavia non fu approvato.

Il reinserimento del vincolo del disavanzo, nonché l'elevazione al 6% del vincolo di crescita delle spese correnti, rispetto all'originaria previsione del 4,5% indicata nel disegno di legge (in tal modo rispondendo a coloro che vedevano in quel limite una forte compressione della spesa degli enti locali, a danno della qualità dei servizi offerti ai cittadini) rappresenta, dunque, un'accoglimento delle proposte dell'opposizione da parte del Governo, un forte tentativo di composizione delle posizioni contrapposte.

Il caso esaminato, è dunque esemplare:

esso manifesta la forte maggioranza di cui gode il governo in Parlamento, a cui si contrappone un'opposizione vivace e nel caso specifico portatrice tanto nel dibattito parlamentare, quanto in Commissione, di un univoco indirizzo. Tuttavia, le posizioni dalla

---

<sup>49</sup> Cfr. Emendamenti identici: LUSETTI, FIORONI(MARGHERITA,DL,L'ULIVO) 19.79 – CROSETTO (FORZA ITALIA) 19.118 - AMICI (GRUPPO DS,L'ULIVO,MARGHERITA) 19.80 - INTINI (GRUPPI DEMOCRATICI DI SINISTRA, L'ULIVO, MARGHERITA)19.81 : al comma 8, sostituire la parola: "mensilmente" con la parola: "trimestralmente". BRESSA STRADIOTTO, ANNUNZIATA, IANNUZZI, LUSETTI, FIORONI, CUSUMANO(MARGHERITA,DL,L'ULIVO) 19.98 - DE BRASI(GRUPPI DS,L'ULIVO,MARGHERITA) 19.99: al comma 11, dopo le parole: "delle finanze" aggiungere le seguenti: "di concerto con il Ministero dell'interno".

stessa espresse, non hanno assunto grande rilievo negli esiti delle due assemblee, (salvo il caso sopra indicato), e ciò rileva dal confronto tra il numero degli emendamenti proposti e il numero di quelli approvati nel corso del dibattito parlamentare.

Non hanno avuto, altresì, rilievo le posizioni assunte dall'ANCI attraverso i propri rappresentanti in Parlamento in quanto le proposte emendative dell'Associazione sono state interamente respinte.

Per completezza le riportiamo nella seguente breve appendice.

*Appendice:*

Proposte emendative ANCI al disegno di legge A.C. 1984, articolo 17 (Legge finanziaria 2002)

EMENDAMENTO

Sopprimere i commi 1-2-3

EMENDAMENTO ALTERNATIVO (1)

Al comma 1 dopo le parole: *il complesso delle spese correnti* aggiungere le parole *del comparto*

MOTIVAZIONE- si precisa che il vincolo, come per le regioni, si riferisce alle spese del comparto, senza oneri.

EMENDAMENTO ALTERNATIVO(2)

*I commi 1,2,3, sono sostituiti dal seguente comma: i commi 1,2,3,4,5, dell'articolo 53 della legge 388 del 23 dicembre 2000 si applicano anche per gli anni 2002, 2003, 2004. Per l'anno 2002 il disavanzo così come definito dal medesimo articolo 53, comma 1, lettere a,b,c, non potrà essere superiore a quello del 2000 aumentato del 5 per cento. Per gli anni 2003 e 2004 l'incremento rispetto all'anno 2000 non potrà essere rispettivamente al 7 e al 9 per cento.*

MOTIVAZIONE- Si prende a base il 2000 perché è un dato certificato dagli enti e lo si incrementa del 5% per il 2002, del 7 nel 2003 e del 9% nel 2004. Sono incrementati in maniera nettamente inferiore al tasso di crescita del PIL sul quale si misura l'indebitamento. In questo modo si producono nel triennio gli stessi effetti finanziari previsti dalla relazione tecnica della legge finanziaria.

Identico emendamento è stato presentato nell'Assemblea della Camera, dal GRUPPO DEMOCRATICI DI SINISTRA- L'ULIVO, emendamento 19.5, ma tuttavia è stato respinto.

EMENDAMENTO

Articolo 17, comma 2

Dopo le parole *negli anni successivi* eliminare le parole *nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali*

MOTIVAZIONE – il comma 2 dell'articolo 17 prevede che i limiti di cui al comma 1, posti alle spese correnti delle province e dei comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, non si applicano alle spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali o regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

Si rileva, tuttavia, la necessità di eliminare il riferimento alla corrispondenza con i finanziamenti statali o regionali in quanto ciò costituisce una limitazione alla possibilità per gli enti destinatari delle funzioni trasferite di organizzare efficacemente le stesse con

ulteriori risorse, come in molti casi si è reso necessario considerata l'insufficienza dei finanziamenti statali o regionali.

**EMENDAMENTO**

Articolo 17, comma 2

Aggiungere alla fine le seguenti frasi: *è sulla base delle di modificazioni legislative intervenute anche prima dell'anno 2000 ma non rese ancora di fatto operative. Sono escluse inoltre le spese correnti relative agli aumenti previsti dal contratto di comparto e per l'istituzione di nuovi servizi.*

**MOTIVAZIONE** – Il primo punto riguarda il caso del catasto già trasferito sul piano legislativo ma non ancora sul piano di fatto. Con la seconda modifica si vuole tenere conto degli oneri contrattuali, cospicui e obbligatori e del costo dei nuovi servizi, e in particolare di quelli dell'anno 2001 che viene ricompreso all'interno del tetto di spesa.

**2.4. *Norme concernenti il ricorso al mercato da parte degli enti locali per la produzione e l'erogazione di beni e servizi di loro competenza (art. 24, commi 6,7,8)***

**La premessa**

Al fine di perseguire gli obiettivi fissati dal Patto di stabilità interno per Province e Comuni, l'art. 24, co. 6, della Legge finanziaria 2002 ha reso ancor più stringenti le innovazioni introdotte dall'art. 26 della legge n. 488/99 (Legge finanziaria 2000) in materia di procedure d'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Scopo di tali innovazioni è quello di incrementare l'efficienza e di conseguire consistenti risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione degli acquisti ed il monitoraggio dei fabbisogni e dei costi.

**Il quadro normativo di riferimento**

L'art. 26 della legge n. 488/99 ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze la funzione di stipulare convenzioni, in base alle quali le imprese fornitrici (scelte mediante gara ad evidenza pubblica) si impegnano ad accettare ordinativi di fornitura, sino a concorrenza della quantità massima predeterminata e alle condizioni e ai prezzi ivi previsti<sup>50</sup>. Il decreto ministeriale 24 febbraio 2000 e, successivamente, l'art. 58 della legge n. 388/2000 (Legge finanziaria 2001) hanno affidato la gestione delle procedure per la conclusione di tali convenzioni alla CONSIP S.p.a. (Concessionaria servizi

---

<sup>50</sup> La circolare ministeriale del 23 giugno 2000 n. 1 ha precisato che "la stipula delle convenzioni non comporta alcun impegno di spesa per le amministrazioni. E' solo con l'adesione alla convenzione e la successiva conclusione del singolo contratto di acquisto (*rectius*: ordinativo di fornitura) che sorgono in capo ad ogni singola amministrazione i diritti e gli obblighi relativi alla medesima convenzione ed al relativo ordinativo di fornitura, tra i quali quello di ricevere la prestazione e provvedere al pagamento dei beni e/o servizi acquistati."

informatici pubblici), società ad intero capitale pubblico. Per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato l'adesione alle suddette convenzioni è obbligatoria, mentre per le restanti pubbliche amministrazioni (gli enti locali) la norma prevedeva che esse avessero una semplice facoltà di aderirvi ovvero che dovessero utilizzarne, in ogni caso, i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quello oggetto delle medesime convenzioni. La disciplina in tema di procedure d'acquisto centralizzate è stata integrata dagli artt. 58 e 59 della legge n. 388/2000. L'art. 58 ha individuato il contenuto delle convenzioni e l'ambito dei soggetti pubblici che hanno l'obbligo (ovvero la facoltà) di acquistare beni e servizi aderendo alle convenzioni stipulate; l'art. 59 ha affidato al Ministero dell'Economia e delle Finanze la promozione di aggregazioni di enti aventi il compito di definire strategie comuni di acquisto, attraverso la standardizzazione degli ordini di beni e servizi per specie merceologiche e la stipula di convenzioni valevoli su parte del territorio nazionale, cui possono aderire volontariamente tutti gli enti interessati.

#### Il processo decisionale<sup>51</sup>

Nel testo originario proposto dal Governo l'art. 15, co. 4, dell' A. S. 699 prevede l'adesione obbligatoria e non più facoltativa di Comuni, Province, Comunità montane e Consorzi di enti locali alle convenzioni stipulate in forma centralizzata. Nel corso dell'esame della disposizione al Senato (v. seduta Ass. S. del 12/11/2001, pom.) tale previsione trova il disaccordo dei gruppi dell'opposizione, che presentano diversi emendamenti volti a sopprimere (15.1 Sodano, Misto RC) o a riscrivere completamente l'art. 15 (15.6 Vitali, DS-U) ovvero a sopprimerne i commi 4 e 5 (15.26 De Pretis, Verdi-U), in modo da far rimanere in vigore la vecchia disciplina. La scelta del Governo di "imporre" agli enti locali la c.d. "centralizzazione degli acquisti" e l'esternalizzazione di beni e servizi<sup>52</sup> viene, infatti, ritenuta assolutamente poco rispettosa del sistema delle autonomie locali, soprattutto alla luce del nuovo art. 119 Cost., che ad essi conferisce una maggiore autonomia finanziaria. Nell'intento di superare tali obiezioni viene presentato l'emendamento 15.34 che, nel testo riformulato dal senatore Pastore (FI), rende nuovamente facoltativa l'adesione degli enti locali alle convenzioni per l'acquisto di

---

<sup>51</sup> ■ L'art. 24, co. 6-8, corrisponde all'art. 15, co. 4-6, nel testo del d.d.l. presentato dal Governo al Senato (A. S. 699) ed in quello approvato dalla V Commissione Bilancio del Senato (A. S. 699-A), all'art. 17 nel testo approvato dall'Assemblea del Senato (A. C. 1984), all'art. 19 nel testo approvato dalla V Commissione Bilancio della Camera (A. C. 1984-A) e all'art. 24 nel testo approvato dall'Assemblea della Camera (A. S. 699-B).

■ I commi 6, 7 e 8 dell'art. 24, in particolare, contengono sia disposizioni concernenti le modalità di acquisto di beni e servizi da parte degli enti locali sia disposizioni volte a promuovere l'*outsourcing* da parte degli enti stessi, ossia il ricorso al mercato per l'acquisizione di servizi attualmente gestiti in proprio, in modo da ridurre i costi sostenuti.

■ L'esame dell'art. 24 si è svolto durante la seduta dell'Assemblea del Senato del 12/11/2001 (pom.).

beni e servizi. Su tale emendamento viene, quindi, espresso il parere favorevole sia del relatore Tarolli sia del Sottosegretario di Stato per l'Economia e le Finanze Vegas. Quest'ultimo, in particolare, sostiene che la disposizione in esame non può considerarsi incostituzionale, poiché, al contrario, costituisce l'attuazione della c.d. riforma federalista del Titolo V della Costituzione. La riforma, infatti, nell'opinione del Sottosegretario, non è immediatamente applicabile, in quanto “delega l'attuazione dell'autonomia fiscale ad una normativa di carattere secondario”; e dal momento che il nuovo art. 117 Cost. indica tra le materie di legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'autonomia finanziaria “deve essere attuata in armonia con la Costituzione, secondo i principi di coordinamento della finanza locale e del sistema tributario adottati dallo Stato”. A queste considerazioni il senatore Michelini (Aut) replica che la competenza concorrente attiene al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ma non a quello della finanza locale, che dovrebbe perciò rientrare tra le materie di esclusiva competenza regionale. Ad ogni modo, la facoltatività dell'adesione alle convenzioni, reintrodotta dall'emendamento 15.34 (testo 2), sostituendo alla parola “debbono” quella “possono”, è giudicata dal Governo una misura sufficiente a trasformare la centralizzazione degli acquisti in una centralizzazione delle conoscenze e delle procedure contrattuali, nel rispetto dell'autonomia degli enti locali. L'emendamento 15.34 (testo 2) è, dunque, approvato, ma con il voto contrario dell'opposizione che sottolinea come, nonostante il miglioramento del testo, il sistema continua ad avere un'impronta fortemente centralista. L'emendamento, infatti, stabilisce che, per poter procedere ad acquisti in maniera autonoma, gli enti locali adottano i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso; viene così esclusa la facoltà, prevista invece dall'art. 26, co. 3, della legge n. 488/99, di utilizzarli semplicemente come parametri di qualità.

#### Profili notevoli del caso

Nel corso dell'esame parlamentare il dibattito si è concentrato sull'opportunità di rendere obbligatoria per gli enti locali l'adesione alle convenzioni CONSIP, alla luce soprattutto della rafforzata autonomia riconosciuta loro dal nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione.

---

<sup>52</sup> Si tratta del c.d. *outsourcing*, che consiste nell'affidamento a terzi di attività o processi riguardanti servizi finora gestiti direttamente dall'ente, nell'intento di migliorare i livelli dei servizi stessi e di conseguire risparmi di spesa.

Dall'esame degli atti parlamentari si evince, ad ogni modo, che il Parlamento ha inteso valutare con particolare attenzione le esigenze delle autonomie locali, apportando le necessarie modifiche al testo delle disposizioni presentato dal Governo.

## *2.5. Norme concernenti l'addizionale e la compartecipazione comunale e provinciale all'Irpef (art. 25, commi 1,5)*

### **Premessa**

L'articolo 25 della legge finanziaria 448 del 2001 detta regole relative alla compartecipazione degli enti locali all'IRPEF.

Il disposto normativo prevede per l'annualità del 2002 e 2003, la compartecipazione pari al 4,5% dell'IRPEF del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato durante il precedente esercizio finanziario. La stessa norma, mantiene ferma, anche per il 2002, la previsione della riduzione corrispondente dei trasferimenti erariali in misura equivalente a quella attribuita con la compartecipazione IRPEF.

Il gettito della compartecipazione è suddiviso a ciascun comune in proporzione all'ammontare dell'imposta netta dovuta dai contribuenti e distribuito territorialmente in relazione al domicilio fiscale risultante presso l'anagrafe tributaria. In particolare per l'anno 2002 la ripartizione tra i comuni avverrà sulla base dei dati statistici più aggiornati forniti dal Ministero dell'economia entro il 30 giugno 2002.

E' opportuno sottolineare che l'istituzione dell'addizionale comunale e provinciale all'IRPEF è legata al processo di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali fondato sulla legge n. 59 del 1997, il cui articolo 7, comma 3 bis, contiene le norme di delega sulla base delle quali è stato adottato il d.lgs. 360 del 1998.

Tra i criteri e i principi direttivi della delega, fissati dalla legge n. 449 del 1997 (articolo 48, commi 10 e 11 cui si rinviava) si prevedeva che l'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale all'IRPEF fosse determinata in modo da coprire gli oneri delle funzioni e dei compiti effettivamente trasferiti ai comuni ai sensi della legge n. 59 del 1997, con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali. Diversamente da quanto previsto per le province, per i comuni l'aliquota di compartecipazione non riguarda soltanto il finanziamento delle funzioni e dei compiti trasferiti dallo Stato: il comma 3 bis dell'articolo 2 del d.lgs. n. 360 del 1998 introdotto dalla legge n. 133 del 1999, prevede infatti che sia fissata in misura non inferiore all'1% la parte dell'aliquota di

compartecipazione dei comuni all'IRPEF, che non è connessa all'effettivo trasferimento di compiti e funzioni, stabilendo peraltro che essa comporta una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali ordinari ai comuni, tranne conguaglio.

Nella relazione tecnica al disegno di legge governativo della legge finanziaria 2002, si specifica che la norma costituisce una *“prima importante tappa verso l'attuazione del federalismo fiscale, il cui obiettivo è accentuare l'elasticità delle entrate proprie degli enti locali e corrispondentemente ridurre, quanto più possibile, i trasferimenti erariali e favore degli stessi enti, con conseguenti risparmi per il bilancio dello Stato”*.

### Il quadro normativo di riferimento

L'istituzione e la disciplina dell'addizionale comunale all'IRPEF è avvenuta con il d.lgs. n. 360 del 1998 che distingue l'aliquota in due parti: un'aliquota base, di compartecipazione, da fissare con decreto del Ministro delle finanze (ora Ministero dell'economia e delle finanze), in misura uguale per tutti i comuni con corrispondente riduzione delle aliquote erariali e un'ulteriore aliquota, facoltativa e variabile, la cui applicazione è rimessa ad ogni singolo comune che ne definisce la misura entro i limiti fissati dalla legge (fino ad un massimo di 0,5 punti percentuali, con un incremento annuo non superiore a 0,2 punti percentuali). Il d.lgs. n.360 del 1998 è stato modificato dalla legge n. 133 del 1999, con la quale si è disposto che l'addizionale all'IRPEF spetti non solo ai comuni ma anche alle province. Relativamente ai redditi 2000 i comuni hanno già avuto la possibilità di adottare la parte facoltativa e variabile dell'addizionale: in verità, di questa facoltà si avvalsa circa la metà dei comuni. Non ha ricevuto attuazione, invece, l'addizionale comunale e provinciale di compartecipazione, perché non è stato adottato il decreto ministeriale, che, secondo quanto previsto dal d.lgs 360 del 1998, articolo 1, comma 2, ne deve fissare l'aliquota. L'articolo 28 della legge n. 342 del 2000 (collegato fiscale alla finanziaria 2000), ha nuovamente modificato il comma 3 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 360, posticipando dal 31 ottobre al 31 dicembre il termine della delibera di variazione dell'aliquota di compartecipazione, ed intervenendo anche sulle modalità con le quali viene data pubblicità alla stessa. Prima della modifica, apportata attraverso la formulazione dell'articolo 25 della legge finanziaria 2002, il comma 7 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 360/98, prevedeva che la ripartizione dell'addizionale, fosse effettuata a titolo di acconto dal Ministero dell'interno entro lo stesso anno in cui ha luogo il versamento dell'imposta; nel successivo anno il Ministero dell'interno avrebbe effettuato il conguaglio mediante compensazione con le somme spettanti in detto anno, a titolo di acconto. L'acconto sarebbe stato determinato sulla base dei dati forniti dal Ministero delle finanze riguardanti le risultanze delle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta presentate

per l'anno precedente a quello cui si riferisce l'addizionale; il conguaglio avrebbe assunto per base i dati desumibili dalle dichiarazioni relative all'anno cui si riferisce l'addizionale. Per il primo anno di applicazione era prevista una ripartizione, a titolo di acconto, con riferimento ai dati forniti dal Ministero delle finanze, concernenti il numero dei contribuenti che hanno domicilio fiscale nei singoli comuni e i relativi redditi imponibili medi, quali risultanti dalle più recenti statistiche generali pubblicate dal Ministero delle finanze.

Il comma 1 dell'articolo 25 della legge 448/2001, sostituisce interamente il comma 7 dell'articolo 1 del d.lgs. 360, concernente le modalità di ripartizione dell'acconto, di attribuzione definitiva e di effettuazione dei conguagli tra i comuni e le province relativi all'addizionale comunale e provinciale all'IRPEF. La disposizione assume quale parametro di riferimento per la ripartizione dell'addizionale IRPEF tra comuni e province i dati statistici relativi all'anno precedente forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze. Viene mantenuta, comunque, la scansione in due fasi della ripartizione dell'addizionale tra i comuni e le province: il Ministero dell'interno procede ad una prima ripartizione, a titolo di acconto, nell'anno in cui viene effettuato il versamento dell'imposta e provvede, entro l'anno successivo, all'attribuzione definitiva degli importi dovuti anche mediante conguaglio con le somme dovute a titolo di acconto relativamente a tale esercizio. Viene peraltro assunto un diverso parametro rispetto alla disciplina previgente sia per quanto riguarda la determinazione dell'acconto, sia dell'importo definitivo: è previsto che siano effettuati sulla base dei dati statistici forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze relativamente ai redditi imponibili dei contribuenti aventi domicilio fiscale nei singoli comuni (non più dunque sulla base delle risultanze delle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta). In entrambi i casi il termine entro cui il Ministero dell'economia e delle finanze è tenuto a fornire i dati è fissato per il 30 giugno di ciascun anno. La definizione di ulteriori modalità per eseguire la ripartizione è rimessa, come già precedentemente statuito, ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il nuovo testo prevede inoltre, che sul decreto sia sentito il parere della Conferenza Stato- città ed autonomie locali.

Il comma 5 dell'articolo in oggetto, modifica l'articolo 67 della legge 388/2000 (finanziaria 2001), riguardante la compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF. La lettera a) del comma 5 proroga di un anno (30 novembre 2002) il termine di emanazione dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 360 del 1998, attinenti alla determinazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale provinciale e comunale IRPEF e alla contestuale riduzione delle aliquote erariali. La lettera b) che sostituisce i commi 3, 4, 5 dell'articolo 67, conferma per l'anno 2002, ed estende al 2003 la compartecipazione del 4,5% al gettito IRPEF istituita quale

entrata transitoria per i comuni, in attesa che riceva applicazione la disciplina “a regime” dell’addizionale di compartecipazione. Attualmente l’ammontare della compartecipazione è determinato complessivamente nella misura del 4,5% del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello stato per l’esercizio finanziario precedente quali entrate derivanti dall’attività ordinaria di gestione iscritte al capitolo 1023. Le somme spettanti ai comuni sono attribuite ad un apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell’interno. Rispetto alla finanziaria per il 2001, sono mutati i criteri per la ripartizione della compartecipazione tra i comuni. L’articolo 6 del decreto del Ministro dell’interno del 21 febbraio 2002, ha stabilito che per l’anno 2002 le somme da attribuire ai comuni a titolo di compartecipazione al gettito dell’IRPEF sono erogate in due rate, rispettivamente entro i mesi di marzo e luglio. Dalla compartecipazione all’IRPEF, per il 2002 e il 2003, i comuni non possono ricevere più di quanto spetti loro a titolo di trasferimento erariale.

Per l’anno 2003 la ripartizione della compartecipazione tra i comuni è effettuata mediante le procedure previste dal nuovo comma 5.

Entro il 30 luglio 2002 il Ministero dell’economia e delle finanze comunica al Ministero dell’Interno i dati previsionali relativi all’ammontare del gettito della compartecipazione, ripartito per ciascun comune sulla base dell’imposta netta dovuta dai contribuenti che nel comune hanno il domicilio fiscale come statuito dal precedente comma 3.

Entro il 30 ottobre del 2002 il Ministero dell’interno comunica ai singoli comuni i dati previsionali per il 2003, ossia l’ammontare della compartecipazione spettante e la relativa riduzione dei trasferimenti erariali. Il Ministero dell’interno eroga l’ammontare della compartecipazione in 4 rate di uguale importo nel corso dell’esercizio 2003. Le prime due rate sono versate sulla base dei dati previsionali trasmessi, mentre la terza e la quarta vengono calcolate sulla base delle risultanze del consuntivo 2002 che il Ministero dell’economia e delle finanze deve comunicare entro il 30 maggio 2003.

Su tali rate sono fatti i conguagli relativi a tutte le somme già erogate a titolo di compartecipazione.

#### **Il processo decisionale specifico**

Il disegno di legge finanziaria per il 2002 (A.S. 699) è stato presentato dal Governo in data 29 settembre 2001. Il 6 ottobre 2001 il disegno di legge è stato assegnato alla V Commissione Bilancio del Senato in sede referente, il suo esame è iniziato nella seduta del 17 ottobre e si è concluso il 31 ottobre 2001. L’esame del ddl. A.S. 699/A, approvato dalla Commissione il 31 ottobre, è iniziato da parte dell’Assemblea del Senato il 5 novembre e si è concluso il 15 novembre 2001.

Nel corso dell'esame in Commissione Bilancio dell'articolo 16 (articolo 25 nel testo definitivo), seduta del 26 ottobre 2001, è stato approvato l'emendamento 16.6 (proponenti THALER AUSSERHOFER – *AUTONOMIE*) con il quale si modifica il comma 1 *prevedendo il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali per l'emanazione del decreto del Ministro dell'interno (di concerto con il Ministro dell'economia e finanze) con cui vengono stabilite le modalità di ripartizione tra comuni e province delle somme versate a titolo di addizionale IRPEF.*

Sono stati altresì approvati gli emendamenti 16.4 (proponente MARINI – *MISTO-SDI*) e 16.5 (proponente DE PETRIS – *VERDI-ULIVO*) entrambi identici all'emendamento 16.6.

E' stato approvato, inoltre, l'emendamento 16.11 (proponente *GOVERNO*) il quale modifica il comma 2, lettera d), capoverso 5 bis) - *che aggiunge il comma 5 bis all'articolo 67 della legge n.388 del 2000, concernente i termini dell'attuazione della compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF- attribuendo ai comuni, in via transitoria per il 2002, una compartecipazione all'IRPEF nella misura del 4,5% del riscosso in conto competenza affluito al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2001.*

Per quanto concerne le proposte dell'opposizione, esse consistono nella proposta dell'emendamento 16.1 (proponente SODANO TOMMASO – *COMPENSAZIONE GRUPPO MISTO-RIFONDAZIONE COMUNISTA*) volto alla soppressione dell'intero articolo. In proposito, in sede di discussione il senatore PASQUINI dichiara il voto favorevole del *Gruppo dei Democratici di Sinistra - L'Ulivo* su tale emendamento, mettendo in risalto il *malessere espresso dai comuni a causa di una riduzione delle risorse, che sembra menomare anche la loro autonomia finanziaria.*

Tuttavia posto ai voti, l'emendamento 16.1 risulta respinto.

Nel corso dell'Assemblea del Senato del 12 novembre 2001, sono stati approvati gli emendamenti 16.501 (testo 2, proponente CURTO – *AN*); 16.502 (testo 2, proponente MARINI-*MISTO-SDI*); 16.503 (testo 2, proponente VITALI-*DS-L'ULIVO*). Tali emendamenti erano stati già proposti in Commissione (cfr. em. 16.16 - 16.14 -16.15 – stessi proponenti in Commissione), ma non accolti. Il testo presentato in Commissione incideva tanto sul comma 2, lettera b) capoverso 5 bis, quanto sul capoverso 5 ter dell'articolo 16 qui di seguito riportato: “ 5 - bis. Per l'anno 2002, la compartecipazione comunale all'IRPEF di cui al comma 3 è determinata nella misura dell'1,5% del riscosso in conto competenza affluito al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2001, quali entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione iscritte al capitolo 1023. Il gettito della compartecipazione attribuito ad un apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del

*Ministero dell'interno, è ripartito tra i comuni sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 luglio del 2002.*

*5 - ter. I trasferimenti erariali di ciascun comune sono ridotti in misura corrispondente alla compartecipazione comunale all'IRPEF di cui al comma 5- bis. Nel caso in cui il livello dei trasferimenti spettanti ai singoli enti risulti insufficiente a consentire il recupero integrale della compartecipazione, nei confronti degli stessi, non si procede all'attribuzione della compartecipazione e i trasferimenti sono erogati nella misura e con le stesse modalità previste dalla normativa previgente.”*

Gli emendamenti proposti in Commissione prevedevano al comma 2 lettera d) capoverso 5 bis, la sostituzione delle parole “dell'1,5%” con le parole “del 4,5%” e al capoverso 5 ter la sostituzione delle parole da “nei confronti degli stessi” sino a “normativa previgente” con le parole “la quota di compartecipazione non compensata da riduzione dei trasferimenti è assegnata all'entrata dello Stato. Tale quota viene mantenuta all'entrata dello Stato anche per gli anni successivi”. Prevedevano inoltre un ulteriore comma mediante il quale si statuiva che con decreto del Ministero dell'interno potessero essere operate compensazioni totali o parziali relative a situazioni di credito e debito tra lo Stato e gli enti locali, a qualsiasi titolo ascrivibili.

Il testo in Assemblea Senato è stato approvato ma con una nuova formulazione su suggerimento del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Vegas (peraltro subito accolto dagli stessi proponenti con favore), il quale suggeriva una riformulazione degli emendamenti in oggetto che garantisse a tutti i comuni la compartecipazione IRPEF e nello stesso tempo il rispetto dei saldi di bilancio. Gli emendamenti così approvati modificano al comma 2, lettera d), il capoverso 5-ter, sostituendo le parole da: “nei confronti degli stessi” sino a: “normativa previgente”, con le parole: “la compartecipazione stessa è corrisposta al singolo ente nei limiti dei trasferimenti spettanti per l'anno 2002”.

Dunque, sia in Commissione Bilancio, che in Assemblea Senato, sono stati approvati emendamenti attraverso i quali è stata sostanzialmente accolta la proposta dell'ANCI per cui si sale al 4,5% del riscosso per la compartecipazione dei comuni all'IRPEF e vi è “la partenza” di tutti i comuni con il nuovo sistema compartecipativo, attraverso la nuova formulazione per la quale nel caso in cui il livello dei trasferimenti spettanti ai singoli enti risulti insufficiente a consentire il recupero integrale della compartecipazione, la compartecipazione stessa è corrisposta al singolo ente nei limiti dei trasferimenti spettanti per l'anno 2002.

L'esame del disegno di legge finanziaria per il 2002, approvato dal Senato il 15 novembre, è stato trasmesso alla Camera in data 16 novembre 2001. L'assegnazione

alla V Commissione Bilancio in sede referente è avvenuta in data 20 novembre 2001, l'esame del disegno di legge in Assemblea è iniziato nella seduta del 10 dicembre.

Nel corso dell'esame in Commissione dell'articolo in esame, nella seduta del 6 dicembre 2001, l'unico emendamento approvato relativo alla compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF è il 18.42 proposto dal Governo il quale modifica il comma 2 sostituendo le lettere b), c), d), ed e) con una nuova lettera b) – che sostituisce i commi 3, 4, e 5 dell'articolo 67 della legge n.388/2000 – sulla compartecipazione all'IRPEF dei comuni per gli anni 2002 e 2003. Le modifiche tendono sostanzialmente ad armonizzare la disciplina da applicare per l'anno 2002 e per l'anno 2003, ferma restando la previsione di diverse modalità per la determinazione degli importi da corrispondere a ciascun comune.

Nel corso dell'esame in Assemblea della Camera del 14 dicembre 2001, sono stati presentati vari emendamenti; tra essi uno volto alla soppressione dell'intero articolo (20.1 RUSSO SPENA – RIFONDAZIONE COMUNISTA).

Meritano particolare attenzione gli emendamenti attinenti al comma 1, capoverso 7, terzo periodo (ossia la previsione che con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali possono essere stabilite ulteriori modalità per la ripartizione tra comuni e province delle somme versate a titolo di addizionale IRPEF), tra cui il 20.2 (RUSSO SPENA-RIFONDAZIONE COMUNISTA), diretto alla sua soppressione, il 20.3 (RUSSO SPENA), volto ad introdurre il previo parere vincolante delle commissioni parlamentari competenti (peraltro la stessa proposta era stata avanzata anche al Senato senza esito positivo), il 20.4 (DE BRASI – DEM.SIN.-L'ULIVO) per sostituire la parola "*sentita*" con le seguenti "*di intesa con*", al fine di prevedere un maggiore coinvolgimento delle autonomie, e non dunque una partecipazione delle stesse in veste meramente consultiva.

Altri emendamenti hanno riguardato il comma 4 dell'articolo 20 (comma 5, articolo 25 nel testo definitivo), due dei quali volti alla sua soppressione (20.5 BRESSA-MARGHERITA,DL-L'ULIVO e 20.6 RUSSO SPENA-RIFONDAZIONE COMUNISTA). Un ulteriore emendamento proponeva al comma 4 lettera b), capoverso 3, primo periodo, di sostituire le parole "*per gli anni 2002 e 2003*" con le seguenti "*a decorrere dall'anno 2002*". Quest'ultimo accoglieva una proposta dell'ANCI la quale riteneva che la suddetta previsione rendesse più stabile nel tempo la compartecipazione all'IRPEF dei comuni.

Tuttavia, tutti gli emendamenti presentati in questa sede riferiti alla compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF, sono stati respinti.

### I profili notevoli del caso

Preliminarmente è opportuno ricordare che la disciplina in esame si inquadra in quel complesso di norme concernenti il Patto di stabilità interno, che a sua volta fa parte del più ampio disegno europeo, nonché, come già ricordato sopra, nell'ambito di quel processo "autonomistico" (trasferimento delle funzioni amministrative – "federalismo fiscale").

Dall'esame del caso rileva che l'attività emendativa dell'opposizione relativa alla compartecipazione IRPEF dei comuni è stata piuttosto scarna e che non è stata oggetto di un vivace dibattito. Ciò è evidente soprattutto in Commissione Bilancio alla Camera e in Assemblea Camera dove il dibattito ha riguardato sostanzialmente problematiche particolaristiche attinenti a specifiche realtà locali.

Dei due filoni di emendamenti presentati in Assemblea alla Camera quello diretto alla modifica del comma 1, capoverso 7, terzo periodo, e cioè a far sì che la determinazione sulle modalità ulteriori di ripartizione delle somme versate a titolo di addizionale IRPEF, adottata con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (così nella normativa previgente) sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (dopo l'attività emendativa al Senato) sia il più possibile influenzata dalle autonomie locali o comunque soggetta ad un maggiore controllo, costituisce una palese ridondanza. Al Senato già si era ammessa la locuzione "*sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*", originariamente non prevista, dunque la maggioranza aveva già avuto un atteggiamento di apertura nei confronti delle richieste dell'opposizione, ecco forse perché in questa sede il dibattito è mancato totalmente. Un emendamento di carattere sostanziale è stato approvato in Assemblea Senato attraverso il quale è stata elevata la percentuale di compartecipazione comunale all'IRPEF dall'1,5% al 4,5% per l'anno 2002, che dovrà essere corrisposta al singolo ente nei limiti dei trasferimenti per l'anno. La sua approvazione ha assunto carattere di mediazione tra le posizioni espresse dal Governo e quelle espresse dalle autonomie locali e dall'opposizione.

Leggendo tra le righe del rapporto ANCI-CNC si desume che l'addizionale IRPEF piace soprattutto ai comuni delle regioni del centro Italia, è vero infatti che Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria contano percentuali più alte di comuni che hanno optato per l'imposta, tra il 66 e il 75%. Refrattario all'addizionale è il Trentino Alto Adige ove solo il 3,8% dei comuni vi ha fatto ricorso. La Lombardia, evidentemente, sarà la regione che più di ogni altra "intascherà" di più, in considerazione del fatto che la disciplina – perdita dei trasferimenti erariali ed acquisto IRPEF- risulta assolutamente più

favorevole alle regioni con più alta capacità fiscale<sup>53</sup>. Il Governo è intervenuto, infatti, in modo incisivo per rafforzare la misura della compartecipazione rispetto a quella dei trasferimenti erariali.

## 2.6. *Art. 35: Norme in materia di servizi pubblici locali*

### La premessa

Inserendo nella legge finanziaria un'apposita norma sui servizi pubblici locali, il Governo ha accantonato l'idea, formulata nella precedente legislatura, di elaborare un Testo Unico che disciplinasse l'intera materia; ha preferito, in questo modo, far confluire in un unico articolo una serie di disposizioni tese a regolare varie questioni, facendo salve, nel contempo, le discipline di settore e la normativa comunitaria.

Alla base di questa scelta vi sono due ordini di motivi: 1) si è ritenuto che una disciplina della materia disposta da una norma della Finanziaria permettesse il perseguimento delle finalità di ordine generale, sottese alla Finanziaria stessa; 2) si è preferito prospettare un intervento normativo non definitivo, destinato cioè ad essere integrato tramite un successivo regolamento governativo.

La formulazione attuale dell'art. 35 della Finanziaria 2002 è il risultato di un vivace dibattito politico che ha visto come protagonisti la Lega Nord, particolarmente orientata a favore delle istanze degli enti minori<sup>54</sup> ed alcune delle forze politiche di Centro-Sinistra e Confindustria<sup>55</sup>, più orientate ad un'intensa liberalizzazione della gestione del servizio pubblico nel mercato.

---

<sup>53</sup> Alcune delle osservazioni sono state tratte da ITALIA OGGI del 10 maggio 2002.

<sup>54</sup> cfr. il Documento sul Disegno di Legge Finanziaria 2002 dell'Upi, Roma 11 ottobre 2001, nel quale si afferma che "[...] l'Unione delle Province d'Italia ritiene di dover sottolineare, chiedendone la soppressione o la modificazione, gli articoli che investono pesantemente l'autonomia finanziaria e organizzativa degli enti locali, mortificandone il ruolo di soggetti esponenziali e di governo dei territori e delle comunità". Per quanto riguarda l'art.23 (Scissione tra proprietà e gestioni delle reti dei servizi pubblici locali), si pone in rilievo, inoltre, come sia singolare che la riforma dei servizi pubblici locali, già approvata in un testo unificato da un ramo del Parlamento nella precedente legislatura, sia ora inserita come singolo articolo nel disegno di legge finanziaria. Pur riconfermando gli obiettivi sottesi alla norma quale in particolare l'apertura al mercato dei servizi pubblici locali attraverso la separazione tra la gestione delle infrastrutture e la gestione dei servizi e il ricorso a procedure di evidenza pubblica, si ritiene improprio che una riforma di settore di tale complessità sia inserita solo in modo parziale nella legge finanziaria".

<sup>55</sup> Nell'Audizione del 15 ottobre 2001, davanti alle Commissioni riunite Bilancio, il Presidente di Confindustria, Antonio D'Amato ha affermato che "[...] l'art. 23 andrebbe modificato nel senso di accelerare il processo di efficientizzazione del comparto dei servizi pubblici locali. Le forme di organizzazione del servizio a livello locale andrebbero strutturate in modo complementare agli indirizzi di politica industriale che il Governo e i dicasteri competenti hanno definito mediante la normativa di settore e il recepimento delle Direttive Comunitarie. Andrebbero previsti adeguati incentivi per la privatizzazione della gestione dei servizi al fine di creare maggiore imprenditorialità nel settore. Nello stesso tempo rimane facoltà e riserva dell'ente locale la cessione delle infrastrutture e degli impianti per la fornitura del servizio. [...] Le società estere titolari in Italia e all'estero di affidamenti diretti possono detenere partecipazioni solo di minoranza (anche cumulate) nelle società che

Queste diverse posizioni<sup>56</sup> sono confluite in una dialettica all'interno della maggioranza e dall'analisi degli atti parlamentari si può evincere che l'art.35, L.448/2001, è stato sostanzialmente scritto alla Camera, in particolare in sede di Commissione Bilancio.

#### Il quadro normativo di riferimento

Negli ultimi dieci anni la disciplina sui servizi pubblici locali è stata più volte oggetto di modifica. Prima che la normativa fosse integralmente sostituita dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, la materia era disciplinata dagli artt. 112 e seguenti del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000), che aveva proceduto al riordino della disciplina ricavabile dalla combinazione tra l'art. 22 della legge n. 142/90 e le modifiche degli anni successivi.

Il sistema normativo precedente poggiava, da una parte, sulla tipicità delle forme di gestione dei servizi e, dall'altra, sulla generale titolarità pubblica delle attività qualificabili come servizio pubblico locale. Il loro esercizio, dunque, da parte di soggetti privati era sì ammesso (salvi i casi di servizi soggetti a privativa pubblica), ma a condizione che l'ente trasferisse loro il diritto di sfruttamento economico con un atto giuridico.

L'art. 22 della legge n. 142/90 prevedeva cinque modelli organizzativi ed individuava per la prima volta, accanto alle forme tipiche di diritto pubblico, anche la società per azioni a prevalente partecipazione pubblica. Le forme di gestione prefissate erano le seguenti: 1) la gestione in economia; 2) la concessione a terzi; 3) l'azienda speciale; 4) l'istituzione; 5) la società per azioni a prevalente capitale pubblico locale. Successivamente, nel tentativo di superare le forme pubblicistiche, furono introdotte tra le forme di gestione la società per azioni a capitale pubblico minoritario (art. 12, legge n. 498/92) e la società a responsabilità limitata (art. 17, co. 58, legge n. 197/97)<sup>57</sup>.

---

partecipano a gare per la concessione dei servizi, per favorire investimenti di privati particolarmente interessati al territorio e consentire un'apertura di mercato simmetrica".

<sup>56</sup> cfr. il Parere sul disegno di legge finanziaria per il 2002 del CNEL, 16 ottobre 2001, nel quale si afferma che "[...] la norma (art.23) per la riforma dei servizi pubblici locali dovrebbe essere riformulata in modo da garantire che il processo preveda tempi definiti e si collochi all'interno di un modello di compiuta democrazia economica, di mercato aperto e concorrenziale, evitando il rischio di nuove forme di monopolio. Una particolare attenzione, [...] deve essere dedicata al rapporto tra i vari livelli di amministrazione, per non rompere quel clima, apprezzato dal CNEL, <di leale collaborazione e di fecondi scambi di esperienze e professionalità> che ha costituito una componente essenziale del processo di risanamento. [...]".

<sup>57</sup> Per incentivare, inoltre, il ricorso alla forma societaria di gestione fu adottata una dettagliata disciplina per la costituzione delle società miste a prevalente capitale privato (D.P.R. n. 533/96) e furono semplificate le procedure di trasformazione delle aziende speciali in s.p.a. (art. 17, co. 48 e 51-58, legge n. 127/97).

Il sistema così delineato non garantiva, però, alcuna forma di concorrenza per la gestione dei servizi<sup>58</sup>, poiché comunque era consentito l'affidamento diretto del servizio a società costituite o partecipate dall'ente locale, senza che fosse necessaria né una gara né una concessione. Ciò creava forti attriti con l'ordinamento comunitario, al punto che nel 1996 la Commissione europea avviava nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione (ancora aperta) per incompatibilità dell'art. 22 della legge n. 142/90 con il diritto comunitario.

Le sollecitazioni provenienti dall'Unione europea hanno indubbiamente accelerato il processo di riforma dei servizi pubblici locali, portando, nella passata legislatura, all'approvazione in Senato del c.d. d.d.l. "Vigneri" (A. S. 4014), che si è poi arenato durante la discussione alla Camera (A. C. 7042). Il testo del d.d.l., nel dettare una nuova disciplina della materia, fissava i seguenti punti cardine (in parte ripresi dallo steso art. 35 della finanziaria 2002): a) conferimento agli enti locali di compiti di controllo e di organizzazione dei servizi pubblici locali e non più di gestione diretta degli stessi; b) assoggettamento dei servizi pubblici locali non al regime concessorio, ma alla disciplina dell'appalto di servizi; c) inderogabilità della gara per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza industriale; d) affidamento dei servizi pubblici esclusivamente a società di capitali o a società cooperative; e) trasformazione delle aziende municipalizzate in società di capitali o in cooperativa; f) definizione dei periodi di affidamento massimo dei servizi; g) mantenimento per i servizi privi di rilevanza industriale delle forme di gestione già previste dalle legge n. 142/90.

### Il processo decisionale<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Al riguardo, bisogna distinguere tra le forme di concorrenza nel mercato e quelle di concorrenza per il mercato. Nel primo caso viene garantita la presenza nel mercato di più soggetti che forniscono i medesimi servizi, in modo da lasciare agli utenti la possibilità di scegliere a quale di essi ricorrere; nel secondo caso, invece, il servizio viene erogato da un unico soggetto, che lo esercita in regime di monopolio, ma la titolarità del servizio stesso viene conferita attraverso l'espletamento di gare alle quali le imprese, pubbliche o private, partecipano su un piano di parità. L'art. 35 della legge finanziaria 2002 ha optato per quest'ultima soluzione. In proposito, si vedano i punti 2 e 3 delle conclusioni del parere dell'Autorità Antitrust in materia (cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, *La disciplina dei servizi pubblici locali nell'articolo 23 del disegno di legge n. 699*, parere dell'8 novembre 2001 – Rif. A.S. 222- pubblicato sul "Bollettino" n. 43 del 2001), nei quali si afferma che "2. Le norme di legge dovrebbero stabilire espressamente che, ove non siano presenti specifiche caratteristiche oggettive dell'attività, tecniche ed economiche, che impongono una limitazione del numero delle imprese ammesse ad operare, i servizi pubblici locali sono svolti in regime di concorrenza nel mercato; resta salvo l'impiego delle autorizzazioni nei casi in cui sia necessario che gli imprenditori presentino determinati requisiti soggettivi. 3. Per i servizi assoggettati alla disciplina dell'affidamento, le procedure di gara dovrebbe costituire la regola, sia per la gestione delle reti e delle infrastrutture, sia per l'erogazione del servizio".

– ■ L'art. 35 corrisponde all'art. 23 nel testo del d.d.l. presentato dal Governo (A. S. 699) ed in quello approvato dalla V Commissione Bilancio del Senato (A. S. 699-A), all'art. 26 nel testo approvato dall'Assemblea del Senato (A. C. 1984), all'art. 28 nel testo approvato dalla V Commissione Bilancio della Camera (A. C. 1984-A) e all'art. 35 nel testo approvato dall'Assemblea della Camera (A. S. 699-B).

■ L'art. 35 sostituisce l'art. 113 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (D.Lgs. n. 267/2000) con due nuovi articoli, recanti rispettivamente norme sulla gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale (art. 113) e norme sull'erogazione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale (art. 113 bis).

L'articolo della Finanziaria sui servizi pubblici locali, nel testo presentato dal Governo, supera l'esame della V Commissione del Senato senza subire modifiche. Tutti gli emendamenti presentati all'art. 23 sono bocciati<sup>60</sup>, con l'intento del Governo di presentare modifiche in aula a Palazzo Madama. Nonostante le divergenze su aspetti fondamentali della riforma, sembra profilarsi una "convergenza" tra maggioranza ed opposizione sulla possibilità di recuperare alcune misure della c.d. riforma Vigneri<sup>61</sup>. Gli emendamenti presentati in aula dall'Ulivo e, per la Casa delle Libertà, da Grillo e da Pastore risultano, infatti, pressoché identici.

Innanzitutto, secondo il centro-sinistra, il testo presentato dal Governo è di largo dettaglio e, quindi, in contrasto con il nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, per quanto attiene al riparto di competenze tra Stato e Regioni<sup>62</sup>. Si sostiene, infatti, che la materia dei servizi pubblici locali deve ormai essere considerata di competenza legislativa delle Regioni. E' vero che l'art. 117 attribuisce allo Stato una potestà legislativa esclusiva per ciò che concerne la tutela della concorrenza; ma poiché una parte della disciplina delle *public utilities* locali non riguarda né la tutela della concorrenza né il processo di liberalizzazione, deve ritenersi che questa parte rientri nella sfera esclusiva delle Regioni<sup>63</sup>.

Una delle principali obiezioni dell'opposizione al testo originario dell'articolo sui servizi pubblici locali, inoltre, è quella di realizzare "una privatizzazione senza liberalizzazione": l'obbligo di privatizzare la gestione dei servizi locali senza garantire la contestuale apertura dei relativi mercati, infatti, potrebbe comportare un pericoloso "trasferimento" di titolarità dei monopoli.

Tenendo conto delle critiche mosse dall'opposizione ed allo scopo di raggiungere un accordo, viene presentato dal relatore Tarolli (Ccd-Cdu) un emendamento che riformula interamente l'art. 23 della Finanziaria. Le novità introdotte riguardano, in particolare:

---

■ L'esame dell'articolo 35 si è svolto, al Senato, durante le sedute dell'Assemblea del 14/11/2001 pom. e del 15/11/2001 pom. e, alla Camera, durante la seduta dell'Assemblea del 17/12/2001 ant..

<sup>60</sup> E' stata respinta anche la proposta di stabilire l'obbligo, e non più la facoltà, per i Comuni di cedere il controllo delle municipalizzate.

<sup>61</sup> Si tratta del disegno di legge S-4014 che, approvato dal Senato il 30 maggio 2000, si è poi arenato alla Camera durante la discussione. La possibilità di un accordo tra maggioranza ed opposizione è stata affermata dal presidente V Commissione, Azzollini, in un discorso pronunciato il 29/10/2001 (cfr. IL SOLE 24 del 30/10/2001).

<sup>62</sup> Vedi gli interventi dei senatori Bassanini, Mancino e Michelini durante le sedute del Senato del 14 e del 15 novembre 2001.

<sup>63</sup> I dubbi di legittimità costituzionale vengono respinti dal senatore Pastore il quale ricorda, da una parte, che l'art. 117, lett. p, Cost. attribuisce allo Stato la legislazione sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e, dall'altra, che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. ha escluso la possibilità per le Regioni di istituire organi di controllo sugli atti degli enti locali. Ciò vuol dire che le Regioni non hanno alcuna competenza in materia di autonomie locali e che, quindi, spetta allo Stato la disciplina generale dei servizi pubblici locali.

- a) la precisazione delle regole per i servizi pubblici locali di rilevanza industriale, con esclusione dell'energia elettrica (nel testo del d.d.l. si parla, invece, di servizi di rilevanza imprenditoriale);
- b) l'indicazione più dettagliata degli elementi di base per l'aggiudicazione delle gare;
- c) la previsione di una disciplina di dettaglio per la gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale (categoria su cui il d.d.l. non si sofferma);
- d) l'estensione dell'ambito di applicazione per i servizi a rilevanza industriale ai comuni con tremila abitanti (nel testo originario, cinquemila);
- e) La conferma della separazione tra proprietà, gestione di reti ed impianti ed erogazione del servizio intesa non come obbligo, ma quale obiettivo da perseguire.

L'emendamento Tarolli lascia, tuttavia, irrisolte due delle questioni determinanti per la regolamentazione del settore ed oggetto di dibattito in aula: il mantenimento del carattere facoltativo, per gli enti locali, della privatizzazione delle aziende pubbliche; il rinvio ad un decreto interministeriale per la disciplina dell'attività *extramoenia* delle società, affidatarie dirette, a prevalente partecipazione pubblica. Fino all'emanazione del decreto, in base al testo originario dell'art. 23 della Finanziaria l'attività "fuori del proprio territorio" è consentita solo previa cessione del controllo da parte degli enti locali<sup>64</sup>.

Al termine dell'esame al Senato, nonostante la norma sia ritenuta inadeguata sotto alcuni profili, l'ex ministro Franco Bassanini sottolinea come l'accordo sul testo dell'art. 23 sia stato raggiunto grazie alle modifiche *bipartisan* votate da uno schieramento trasversale, che riconosce nel ricorso alla concorrenza la soluzione ottimale per

---

<sup>64</sup> Tale modifica ha suscitato notevoli critiche, in quanto, nell'introdurre fattispecie e sottofattispecie, essa complica ulteriormente il quadro normativo di riferimento (Debenedetti, senatore -Ulivo). Diversamente, il presidente di Conservizi, Fulvio Vento, esprime un giudizio favorevole sul nuovo testo, pur ritenendo la "norma perfezionabile" (cfr. IL SOLE 24 ORE del 24/11/2001). Con riferimento all'emendamento Tarolli, vengono sollevate numerose critiche in sede parlamentare, alcune delle quali riguardanti:

- a) la modifica del limite al di sotto del quale, per i servizi a carattere industriale, vigono regole diverse da quelle previste dall'art. 23: il limite viene portato dagli iniziali 5000 abitanti (nel testo del Governo) a quello di 3000 abitanti (nel testo dell'emendamento del relatore).
- b) la mancata previsione della possibilità di una gestione diretta per il servizio dell'acquedotto: la costituzione di società di capitali per la gestione di questo servizio determina, per i comuni più piccoli, non un'economia, ma un aumento di spesa.
- c) l'omessa previsione, nell'emendamento 23.502 (testo 2), di un termine massimo entro cui procedere alla liberalizzazione e mancato inserimento in tale regime transitorio degli affidamenti diretti in essere.

Al Senato, il dibattito in aula si concentra sui punti maggiormente contestati (il mantenimento degli affidamenti e delle concessioni in essere; il divieto di partecipare alle gare per la gestione del servizio alle società già affidatarie in via diretta della gestione di servizi pubblici locali; l'omessa indicazione di un termine per la realizzazione della liberalizzazione e il mancato inserimento nella fase transitoria degli affidamenti in essere), oggetto dell'emendamento 23.502/147 (Bassanini, DS-U), in ordine al quale il relatore Tarolli esprime, infine, parere favorevole (limitatamente ai primi due periodi), consentendone così l'approvazione. Il terzo periodo (concernente il divieto, di cui sopra) viene, invece, accantonato, inserendo però, al contempo, nel testo 2 dell'emendamento 23.502, comma 3, un'espressione tale, perlomeno, da rendere operativo il divieto alla scadenza della fase transitoria.

garantire il miglior rapporto tra qualità e costo, a vantaggio dei cittadini, nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità<sup>65</sup>.

In particolare, l'ultima versione dell'art. 26 della Finanziaria, all'esame alla Camera, prevede la scissione tra proprietà, gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali e la possibilità per l'ente locale di cedere una parte o l'intera quota di controllo nelle aziende erogatrici di servizi<sup>66</sup>. Tale cessione non produrrà effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere, permettendo in tal modo alle società privatizzate di partecipare alle gare al di fuori del proprio ambito territoriale.

Una novità di particolare importanza rispetto al testo originario è costituita dalla previsione di un tetto di cinque anni, a partire dal 1° gennaio 2002, per la scadenza degli attuali affidamenti avvenuti in base a procedure diverse dall'evidenza pubblica<sup>67</sup>. Il disegno di legge finanziaria non prevedeva, infatti, alcun limite per la durata del periodo transitorio che precede la piena apertura della concorrenza. Si stabilisce, inoltre, l'esclusione dalla partecipazione alle gare delle società che in Italia o all'estero gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica e delle società controllate dagli enti locali che godono di un affidamento diretto. Tale divieto è esteso anche "alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con quest'ultime".

Per quanto concerne i servizi pubblici locali di rilevanza industriale, il testo licenziato dal Senato ribadisce la proprietà delle reti da parte dell'ente locale, che per l'erogazione del servizio sceglie le imprese idonee mediante gare in regime di concorrenza mentre nei diversi casi previsti dalle leggi di settore, può costituire società di capitali (anche

---

Viene raggiunto un largo accordo sul testo dell'art. 23 grazie all'approvazione da parte dei parlamentari di entrambe le coalizioni degli emendamenti 23.502 (testo 2) e 23.502/147.

<sup>65</sup> Il testo licenziato dal Senato trova il consenso, inoltre, di Enzo Papi, presidente di Anida (l'Associazione confindustriale delle imprese di difesa dell'ambiente), che lo ritiene "un importante strumento di apertura al mercato" per "un settore caratterizzato da una massiccia presenza di monopoli pubblici" ed auspica che non vengano compiuti passi indietro alla Camera" (intervento al seminario sulla riforma dei servizi pubblici locali alla luce del diritto comunitario e della Finanziaria 2002, organizzato dall' Anida; v. IL SOLE 24 ORE dell'11/12/2001).

<sup>66</sup> E' opportuno rammentare che il testo originario del Governo prevedeva la separazione tra gestione e proprietà delle reti ed erogazione del servizio come una possibilità ("l'ente locale, titolare della funzione, può perseguire l'obiettivo della separazione"). Diversamente, a seguito della prima lettura da parte del Senato è approvata una nuova formulazione della norma ("l'ente locale proprietario, titolare del servizio, persegue l'obiettivo di separare la proprietà di reti ed impianti dalla loro gestione e dall'erogazione del servizio"), accogliendo in tal modo uno degli inviti contenuti nel citato parere dell'Antitrust, che riconosceva la necessità di un favor normativo per la separazione in esame, senza, tuttavia, imporre un obbligo tassativo che avrebbe potuto essere inteso quale indebita interferenza nei compiti propri dell'ente locale.

<sup>67</sup> Tale previsione indica quale limite massimo della sopravvivenza degli affidamenti in corso il 31 dicembre 2006; entro tale data gli affidamenti saranno considerati decaduti e si dovrà procedere, quindi, alle gare ad evidenza pubblica.

consortili, controllate dagli stessi enti locali) o scegliere tra quelle esistenti in base a gare<sup>68</sup>.

Alla riunione inaugurale dell'Astrid, l'Ulivo ha illustrato la propria strategia per intervenire energicamente sul testo all'esame alla Camera: la presentazione di un maxiemendamento con una proposta complessiva del settore e la contestuale proposta di alcune modifiche specifiche dell'art. 26 della Finanziaria con singoli emendamenti.

In particolare, secondo Giuliano Amato<sup>69</sup> il criterio guida di tutta la riforma dei servizi pubblici deve essere quello di favorire la concorrenza ovunque possibile, essendo preferibile che la proprietà delle aziende sia affidata ai privati, per evitare che i comuni non pongano l'attenzione necessaria all'esigenza di tutela dei cittadini. A tal fine, è opportuno valutare accuratamente la durata del periodo transitorio, poiché la riforma potrebbe avere un'efficacia notevolmente diversa a seconda che la fase in esame duri 5 anni, come proposto dal centro-sinistra, oppure 30 anni.

La senatrice Vigneri, relatrice del precedente testo di riforma fatto decadere alla fine della scorsa legislatura, ha posto in rilievo la necessità di assicurare in via generale la concorrenza "nel" mercato, affermando, altresì, che il confronto competitivo "per" l'erogazione del servizio deve essere garantito per tutte quelle attività che sono svolte in condizioni di monopolio naturale non contendibile. E' fondamentale, inoltre, prevedere, oltre un periodo di transizione non superiore ai cinque anni, la conferma delle scadenze previste dalle riforme dei singoli settori (trasporti, gas). Secondo Adriana Vigneri, la liberalizzazione deve precedere la privatizzazione o comunque accompagnarla, al fine di evitare il rischio di sostituire monopoli privati a quelli pubblici<sup>70</sup>. In particolare, le nuove regole devono essere applicate a tutti i servizi pubblici di competenza dell'ente locale, ma soprattutto ai servizi gestiti in forma imprenditoriale. Si deve prediligere la separazione tra la gestione di reti ed infrastrutture e la gestione dell'erogazione del servizio da parte di più soggetti. Secondo l'Ulivo, dunque, deve essere confermata la

---

<sup>68</sup> In relazione a quest'ultima formulazione della disposizione in materia di servizi pubblici locali, l'Astrid (Associazione per gli studi sulla riforma delle istituzioni democratiche, nata formalmente con la riunione del centro-sinistra a Palazzo Madama dello scorso 29 novembre) ha manifestato la volontà di presentare emendamenti volti al superamento della norma, che consente la gestione di reti in affidamento diretto da parte degli enti locali a società proprie o controllate. L'Associazione si prefigge di superare anche l'esenzione per i circa settemila Comuni con meno di cinquemila abitanti che, secondo il testo licenziato dal Senato, possono operare con gestioni dirette, sia pure in forma associata, senza limiti di durata. Sono state sollevate, inoltre, obiezioni al meccanismo di calcolo per il subentro in caso di cessazione del precedente gestore, considerato eccessivamente oneroso.

<sup>69</sup> Discorso inaugurale dell'ASTRID, del 29/11/2001. L'ex ministro della Funzione pubblica, Bassanini, ha specificato, inoltre, che il testo presentato dal Governo, pur essendo stato opportunamente modificato al Senato, deve essere ulteriormente perfezionato attraverso alcuni emendamenti, anche se sarà comunque necessaria una legge per risolvere i numerosi problemi rimasti insoluti. La proposta del centro-sinistra è volta ad ottenere una riforma organica del settore, al fine di garantire un'effettiva concorrenza, che oltre a migliorare la qualità dei servizi, produca un abbattimento dei costi.

<sup>70</sup> La senatrice Vigneri ha manifestato la preoccupazione che alla Camera siano compiuti dei passi indietro: con l'allungamento del periodo transitorio di cinque anni, per la scadenza degli attuali affidamenti, verrebbe a costituirsi un sistema privo di qualsiasi coerenza.

proprietà pubblica delle reti, che viene in tal modo a costituire un elemento decisivo nel processo di liberalizzazione, in quanto volta ad evitare che, nella gara per l'affidamento della gestione della rete, si possano creare barriere all'ingresso di nuovi concorrenti.

All'indomani dell'annuncio di tali emendamenti da parte dell'Ulivo, il ministro delle Attività produttive, Antonio Marzaro, ha comunicato tramite il suo consigliere economico, Alberto Pera, la disponibilità del Governo a modificare l'art. 26 della Finanziaria direttamente ai vertici delle imprese di servizio pubblico locale ed agli amministratori comunali e provinciali, riuniti a Genova per il convegno sul futuro dei servizi pubblici, organizzato dalla Dexia Crediop.

I punti della finanziaria più contestati dagli amministratori locali e dai vertici aziendali riguardano: la separazione della proprietà delle reti dalla loro gestione e dall'erogazione del servizio; l'esclusione dalle gare (in Italia ed all'estero) delle società che hanno un qualunque tipo di affidamento diretto di servizi pubblici; la durata degli attuali affidamenti<sup>71</sup>.

In particolare, il presidente di Confservizi, Fulvio Vento, ha affermato la necessità di interventi in via legislativa e, soprattutto, di regole più certe in materia di servizi pubblici. La proibizione di mantenere unita la gestione della rete con quella del servizio, secondo Vento, avrà effetti devastanti per quanto concerne l'individuazione del tipo di servizio pubblico e la responsabilità della relativa gestione.

Secondo il Vicepresidente di Confindustria, Nicola Tognana<sup>72</sup>, è indispensabile salvaguardare la concorrenza basata sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali. La partecipazione dei privati, tuttavia, non è più volta ad ottenere meri apporti di capitale ma ad immettere in questo settore imprenditorialità e maggior efficienza<sup>73</sup>. Per Confindustria l'ente locale deve programmare, regolare e controllare l'erogazione del servizio pubblico, mentre la gestione dello stesso deve essere attribuita ad aziende scelte con il sistema delle gare ad evidenza pubblica (ammesse a parteciparvi da un apposito decreto del Governo), in base non solo ai costi ma anche ad indici legati alla qualità ed alla tutela ambientale.

All'esame alla Camera, alcuni degli emendamenti presentati dall'opposizione propongono lo stralcio dell'art. 28, al fine di consentire l'approvazione di una legge, ritenuta più appropriata in una materia così complessa. Si ritiene, infatti, che la

---

<sup>71</sup> In particolare, il sindaco di Genova, Giuseppe Pericu, pur riconoscendo l'esigenza di liberalizzare e di privatizzare, sottolinea che non si possono ignorare le difficoltà in cui si trova la finanza locale e quelle derivanti dalla mancanza di un periodo transitorio. Il presidente della Provincia di Genova, Marta Vincenzi, ha posto in rilievo le molteplici preoccupazioni espresse dagli amministratori locali per il limite posto all'attività extraterritoriale delle imprese.

<sup>72</sup> Intervento nel corso di un incontro organizzato dal gruppo parlamentare europeo "Liberali democratici riformatori" e dall'associazione Altiero Spinelli di Venezia.

disciplina dettata dall'articolo in discussione determini un intervento troppo restrittivo e “di dettaglio” nei confronti delle autonomie locali. In particolare, le obiezioni sollevate concernono i seguenti aspetti:

a) divieto di partecipare alle gare imposto alle società già affidatarie di servizi pubblici locali senza previa procedura ad evidenza pubblica. Il mantenimento del divieto nel testo della norma non può che determinare una mancanza di soggetti titolati a fare le gare.

b) divieto alle società a capitale pubblico, che gestiscono servizi pubblici locali, di concorrere alle gare al di fuori del loro comune. Nella previsione di tale divieto viene riconosciuto un ingiustificato vantaggio concorrenziale a favore delle imprese private.

c) mancata previsione di norme a tutela del consumatore e dei livelli occupazionali nel caso delle imposte trasformazioni di aziende e consorzi in società di capitali.

d) separazione obbligatoria tra la gestione delle reti e quella dei servizi.

Con un emendamento presentato da Giancarlo Giorgetti (Lega) è stato riformulato l'art. 28 della Finanziaria. Una delle novità più importanti è rappresentata dalla previsione di incentivi, sotto forma di proroga degli affidamenti, per favorire le aggregazioni tra le municipalizzate e l'ingresso dei privati nelle aziende locali. In particolare, si estendono le misure previste anche ai Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti e si prevede una disciplina dettagliata del periodo transitorio, che si estende da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni, per la conferma degli attuali affidamenti conferiti con procedure diverse dall'evidenza pubblica. La durata dovrà essere stabilita da un regolamento governativo, ma è possibile prorogare tale fase transitoria in alcune specifiche ipotesi: in caso di fusioni societarie che portino al raddoppio del bacino di utenza (un anno) o nel caso in cui si raggiunga l'intero bacino provinciale (due anni), se il capitale privato giunge al 40% (un anno), se la società è partecipata per il 51% da privati (un anno)<sup>74</sup>.

L'*iter* dell'articolo relativo ai servizi pubblici locali termina alla Camera con l'approvazione dell'emendamento 28.200 (Commissione), completamente sostitutivo del testo approvato dal Senato. La norma, sottoposta di nuovo all'esame del Senato per l'approvazione definitiva, viene duramente criticata dall'opposizione, che ne considera stravolto il contenuto, tanto da chiederne nuovamente lo stralcio o quantomeno l'approvazione di emendamenti che consentano di tornare al testo licenziato dal Senato.

---

<sup>73</sup> Il modello a cui ispirarsi, secondo Tognana, è il mercato delle telecomunicazioni nel quale la concorrenza ha notevolmente migliorato la qualità dei servizi, comportando maggior efficienza nel settore.

<sup>74</sup> In proposito è stato accolto un ordine del giorno, presentato dall'ex ministro Franco Bassanini, che impegna il Governo a presentare un disegno di legge contenente misure correttive, volte a garantire un'effettiva liberalizzazione del settore in tempi brevi.

La Commissione Bilancio del Senato approva senza modifiche il testo trasmesso dalla Camera. Nella successiva discussione in aula, l'articolo 35 sui servizi pubblici locali viene così approvato, senza ulteriori mutamenti e, dunque, in modo definitivo.

#### Profili notevoli del caso

Lo scopo perseguito dal Governo con la nuova disciplina dei servizi pubblici locali è quello di procedere finalmente alla privatizzazione ed alla liberalizzazione del settore, rese ormai improrogabili dalla procedura d'infrazione ancora pendente nei confronti dell'Italia davanti alla CGCE.

Tuttavia, trattandosi di obiettivi condivisi anche dai gruppi dell'opposizione, questi ultimi, durante l'*iter* parlamentare, hanno sottolineato le incongruenze e le inadeguatezze del testo presentato dal Governo prima e di quello licenziato dal Senato poi, in particolare sotto i seguenti profili:

- a) il mantenimento degli affidamenti e delle concessioni in essere si poneva in una direzione opposta a quella della liberalizzazione e dell'apertura al mercato delle *public utilities* locali. Essendo, infatti, molte di quelle concessioni senza termine o con termini molto lunghi, il processo veniva nei fatti rinviato.
- b) il divieto di partecipare alle gare per la gestione del servizio alle società già affidatarie in via diretta della gestione di servizi pubblici locali comportava l'esclusione dalle gare tutte le società ex municipalizzate o provincializzate, che fino ad ora avevano provveduto all'espletamento di servizi importantissimi, in virtù, però, di un affidamento diretto. Tuttavia, un vero processo di liberalizzazione presuppone che al momento della gara sul mercato vi siano una pluralità di soggetti in grado di competere; con il suddetto divieto, invece, si determinava una situazione per cui nella prima gara successiva alla liberalizzazione in Italia non ci sarebbe stato nessun soggetto in grado di parteciparvi.
- c) la mancata previsione di un termine massimo entro cui procedere alla liberalizzazione e mancato inserimento in tale regime transitorio degli affidamenti in essere creavano un pericoloso vuoto normativo: una puntuale disciplina del periodo transitorio era considerata condizione indispensabile per non procrastinare oltre l'apertura al mercato dei servizi pubblici locali.

Tra gli aspetti più rilevanti della riforma in esame è doveroso porre in rilievo, infine, come l'art. 35 della Legge Finanziaria 2002, pur nell'ambito di una forte spinta all'apertura del mercato dei servizi pubblici locali, giunga ad una divaricazione fra la proprietà della rete e la gestione dei servizi pubblici locali industriali (posto che la

norma introduce, per la prima volta, la distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale e quelli privi di rilevanza industriale).

Assume, dunque, una particolare importanza la circostanza che, nell'ambito dei servizi pubblici locali industriali, la proprietà delle reti, degli impianti e di tutte le dotazioni restino all'Ente locale. Tale previsione garantisce all'Ente medesimo un flusso continuo di risorse certamente maggiore di quello che si sarebbe ottenuto vendendo in "stock" la proprietà del servizio pubblico ad un soggetto terzo.

La proprietà della rete, inoltre, può essere diretta o indiretta: ciò permette agli Enti locali di poter scegliere se cedere o meno il controllo delle "utility". Il nuovo art. 113 del T.U.E.L. (sostituito dall'art. 35 della L. 448/2001) riconosce la possibilità di affidare contestualmente, mediante gara, una pluralità di servizi: il servizio pubblico potrebbe essere affidato, quindi, anche ad un'impresa "multiutility", se ciò si rivelasse proficuo dal punto di vista dell'efficienza e della qualità del medesimo.

## *2.7. Norme relative al trattamento economico delle pensioni (art. 38)*

### **Premessa**

L'art. 38 della L. 448/2001, che dispone l'innalzamento ad un milione di lire al mese (516,46 euro) delle pensioni dal primo gennaio 2002 per i cittadini più bisognosi, si inserisce nell'ambito delle disposizioni della legge finanziaria a sostegno dei redditi dei soggetti meno abbienti, insieme alla previsione, sul fronte degli sgravi fiscali, dell'innalzamento ad un milione della detrazione per ogni figlio a carico per tutti i soggetti percettori di redditi fino a settanta milioni. Tali misure, aumentando il reddito disponibile ed i consumi di un'ampia fascia di popolazione, sono volte a contribuire al sostegno dell'attività economica e spostano più di due milioni di cittadini al di sopra della soglia di povertà.

### **Il quadro normativo**

I commi 1 e 2 dell'art. 38 dispongono, a decorrere dal 1 gennaio 2002, l'incremento, fino al conseguimento di un reddito proprio complessivo pari a 516,46 euro mensili per tredici mensilità, delle maggiorazioni e degli aumenti relativi alle pensioni minime, agli assegni sociali ed alle pensioni sociali; delle pensioni e degli assegni sociali erogati dall'INPS in sostituzione della pensione o dell'assegno di invalidità civile o della pensione

per sordomuti; dei trattamenti pensionistici dei ciechi civili. Il beneficio si applica in favore di coloro che abbiano età pari o superiore a settanta anni. L'incremento riguarda sia i trattamenti di natura previdenziale che quelli assistenziali e, nell'ambito dei trattamenti di natura previdenziale, tutti i regimi pensionistici obbligatori di base relativi ai lavoratori dipendenti.

Per quanto riguarda il requisito anagrafico di settanta anni si prevede che sia ridotto, fino ad un massimo di cinque anni, di un anno ogni quinquennio di contribuzione e di dieci anni in favore degli invalidi civili totali, dei sordomuti, dei ciechi civili assoluti, degli inabili totali al lavoro. Sono considerate condizioni necessarie per beneficiare dell'incremento pensionistico il mancato possesso da parte del beneficiario di redditi propri su base annua pari o superiori a 6.713,98 euro e l'inferiorità del reddito annuo cumulato con quello del coniuge alla somma del valore di 6.713,98 euro e dell'importo annuo dell'assegno sociale, non considerando, ai fini del computo di tale reddito, quello derivante dalla casa di abitazione.

I successivi commi 7-10 sono stati interamente introdotti nel corso dell'esame da parte della Camera dei Deputati per mezzo dell'emendamento 31.30 presentato dal Governo: sono introdotte disposizioni più favorevoli rispetto alla normativa ordinaria riguardo ad alcune fattispecie di godimento indebito di trattamenti previdenziali corrisposti dall'INPS.

#### Il processo decisionale specifico

L'art. 38 corrisponde all'art. 26 nel testo del Disegno di Legge presentato dal Governo al Senato (A. S. 699) in data 29/09/01 ed in quello approvato dalla V Commissione Bilancio del Senato (A. S. 699-A), all'art. 29 nel testo approvato dall'assemblea del Senato (A. C. 1984), all'art. 31 nel testo approvato dalla V Commissione Bilancio della Camera (A. C. 1984-A) ed all'art. 38 nel testo approvato dall'assemblea della Camera (A. S. 699-B).

L'esame dell'articolo si è svolto, al Senato, durante le sedute della V Commissione Bilancio in data 8/11/2001 e dell'Assemblea in data 15/11/2001 ed alla Camera durante le sedute della V Commissione Bilancio in data 4/12/2001 e dell'Assemblea in data 15/12/2001.

Le disposizioni dell'art. 38 sono state ampiamente riformulate rispetto al testo originario presentato dal Governo nel corso dell'esame presso la Camera dei Deputati. In tale contesto, come già accennato, è stato infatti presentato dal Governo un maxi emendamento (31.30) contenente i criteri per definire la platea dei beneficiari.

Il suddetto emendamento rappresenta l'aspetto centrale ed al tempo stesso più problematico nel confronto tra maggioranza e opposizione nel corso dell'elaborazione dell'articolo sulle pensioni minime. La norma, nel suo impianto originario, prevedeva che fosse un decreto congiunto dei ministri del Lavoro e dell'Economia ad individuare i soggetti beneficiari dell'aumento. Il Governo ha poi successivamente deciso di modificare quella previsione, in modo tale che fosse la stessa manovra di bilancio ad individuare la platea degli aventi diritto attraverso un emendamento che doveva essere originariamente presentato al Senato. La modifica invece è stata presentata solo successivamente alla Camera, nonostante l'emendamento fosse, secondo quanto dichiarato dal ministro del Welfare Maroni, a metà di novembre, già tecnicamente pronto durante la discussione dell'Assemblea del Senato. La decisione di rimandare alla discussione presso la Camera la presentazione dell'emendamento governativo ha rappresentato un elemento di conflitto tra Governo e opposizione. Mentre secondo il primo tale slittamento è derivato esclusivamente dalla necessità di prolungare il "dialogo sociale" al fine di ottenere il più largo consenso possibile sulla riforma previdenziale, come sostenuto anche dal *vicepremier* Gianfranco Fini, a parere della seconda esso ha costituito una mancanza palese di rispetto nei confronti del Senato, essendo indice di una gravissima inaffidabilità del Governo, palesemente condizionato da dubbi sulla tenuta finanziaria dell'operazione piuttosto che dalla necessità di ascoltare eventuali controproposte delle parti sociali.

Tale contrasto è emerso in modo esplicito dalle dichiarazioni di voto di alcuni senatori nel corso della discussione avvenuta al Senato. In particolare:

-*Battafarano (DS-U)*, contrario all'approvazione di un articolo che sarebbe successivamente stato modificato alla Camera senza mettere il Senato nella condizione di discuterlo nuovamente, dal momento che quando l'articolo fosse passato a tale ramo del Parlamento avrebbe potuto solo essere approvato.

-*Ripamonti (Verdi-U)*, contrario all'approvazione dell'articolo in Assemblea in seguito all'iniziativa assunta dal Governo.

-*Sodano (Misto-RC)*, rimanda alla Camera la manifestazione delle critiche sottolineando l'espropriazione dell'assemblea del diritto di esprimersi.

Sotto il profilo sostanziale il maggior punto di conflitto tra maggioranza e opposizione è rappresentato dall'individuazione della platea dei destinatari del beneficio: l'aumento è limitato a 2,2 milioni di pensionati con redditi bassi, mentre i pensionati che percepiscono meno di un milione di lire sono circa 5,5 milioni.

In particolare occorre fare riferimento alla seduta della Camera del 15/12/2001 nel corso della quale sono stati presentati dall'opposizione e rigettati svariati

subemendamenti all'emendamento 31.30, volti ad ampliare il numero dei beneficiari dell'incremento:

*Giordano (R.C.):* prima della votazione del subemendamento 0.31.30.1 ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto per richiamare l'attenzione dell'Assemblea sulla scarsa coerenza e sulla moralità della politica in quanto l'aumento della pensione è stato disposto solo per quei pensionati che abbiano un certo reddito cumulato, per quei pensionati che abbiano già determinato livelli contributivi sufficientemente alti e per coloro che abbiano superato il settantesimo anno di età, mentre lo stesso Presidente del Consiglio quando era leader dell'opposizione votò a favore di un emendamento presentato da Rifondazione Comunista che aveva lo stesso contenuto di quello attualmente presentato volto ad ampliare la platea dei beneficiari dell'incremento pensionistico.

Viene in tal modo sottolineata la contraddittorietà dell'atteggiamento della coalizione di maggioranza rispetto alle posizioni assunte nella precedente legislatura e nel corso della campagna elettorale.

Sempre nel corso della seduta della Camera l'onorevole *Pennacchi* intervenendo prima della votazione dell'emendamento 0.31.30.33, ha proposto di aumentare la soglia dei beneficiari dell'aumento almeno a 3 milioni di persone, abbassando il limite di età da 70 a 65 anni almeno per coloro che fruiscono di pensioni sociali o di assegni sociali. L'onorevole *Pennacchi* ha contestato l'iniquità e il difetto di ragionevolezza della decisione di non estendere il beneficio, seppure costoso per lo Stato, *"...perché non affrontare questo costo maggiore, voi che siete riusciti a trovare le risorse per abolire in questo paese l'imposta di successione ai superricchi e per concedere superagevolazioni per il rientro dei capitali dall'estero e a far figurare con la Tremonti-bis, anche beni di uso promiscuo..."*.

A proposito dello stesso subemendamento si è pronunciato *Morgando*, relatore di minoranza sottolineando come, costituendo il capitolo delle pensioni uno degli elementi fondamentali della costruzione dello Stato Sociale, sia inopportuno fare dell'età un elemento di distinzione per attribuire il beneficio.

Hanno preso parte al dibattito, al di fuori delle aule parlamentari, anche i sindacati; è stato in particolare molto critico su tale aspetto il numero due della Cgil, *Guglielmo Epifani*, che ha espresso la sua preoccupazione sottolineando il rischio di creare una divisione nella platea dei pensionati. A tali critiche la maggioranza ha risposto affermando la preferibilità dell'aumento delle pensioni per due milioni e mezzo di pensionati piuttosto che per nessuno.

Non meno dibattuta - sempre nel corso della seduta alla Camera del 15.12.2001 - è stata la questione introdotta dal subemendamento Rizzo 0.31.30.40 il quale prevedeva che all'emendamento 31.30 del Governo comma 5, lettera b) venissero sostituite le parole da: *a 6713,98 euro incrementati* fino alla fine della lettera, con le seguenti: *al doppio del limite del reddito di cui alla lettera a)*. Tale subemendamento, come ha giustamente sottolineato l'onorevole Cordoni, voleva sollecitare il Governo a compiere un'ulteriore riflessione, perché il limite di reddito familiare, indicato nella proposta governativa, impedisce a milioni di donne di avere diritto ad un milione di lire di pensione. Ed infatti l'onorevole Cordoni ha evidenziato che il reddito familiare di riferimento attualmente richiesto per poter godere del beneficio risulta essere di circa 21 milioni, il che significa 13 milioni, come pensione minima, più la maggiorazione sociale relativa alla pensione sociale: ne deriva, quindi, che in una famiglia costituita da due pensionati - marito e moglie - uno dei due (e solitamente si tratta della moglie) non otterrà l'integrazione. Il subemendamento proposto è finalizzato invece ad elevare il reddito fino a 26 milioni, in modo tale da consentire un più ampio accesso delle pensionate italiane alle concessioni previste dal provvedimento.

A favore di una simile modifica dell'emendamento 31.30 si è espresso anche il relatore Rosso che in Commissione lavoro ha invitato il Governo ad evitare di approvare provvedimenti che possano determinare, in tarda età, scelte di separazione dal coniuge, come unico modo per accedere all'elevazione del reddito: in effetti non è difficile rendersi conto che conviene sostenere le spese di una separazione per poter percepire nel giro di pochi anni i conseguenti aumenti di pensione. *“E' il colmo”* ha dichiarato l'onorevole Guerzoni *“che proprio la Casa delle libertà, che ha fatto della famiglia la propria bandiera, porti una coppia alla separazione legale o al divorzio per poter ottenere l'aumento”*.

#### Profili notevoli del caso

Ricapitolando, dall'analisi dell'iter che ha portato all'approvazione dell'art. 38 della L. 448/2001 emerge una quasi totale mancanza di negoziazione su quelli che hanno rappresentato gli elementi di conflitto tra maggioranza ed opposizione. Nel corso di tale iter sono stati infatti respinti tutti gli emendamenti presentati dall'opposizione mentre è stato approvato solo il maxiemendamento 31.30 presentato dal Governo. Occorre sottolineare come i principali punti di contrasto tra i due opposti schieramenti sono derivati soprattutto dall'identificazione dei destinatari del provvedimento, in particolar modo per quanto riguarda i requisiti di età e di reddito necessari per beneficiare dell'incremento delle pensioni.

## *2.8. Norme istituenti il “fondo per gli investimenti” (art. 46)*

### Premessa

L'articolo 46 ha previsto nel suo primo comma l'istituzione, nello stato di previsione di ciascun Ministero, di un fondo per gli investimenti, nel quale confluiranno le risorse da destinare al finanziamento dei diversi interventi.

Il secondo comma prevede che nello stesso fondo dovranno altresì confluire gli stanziamenti disposti in bilancio relativamente ad investimenti già autorizzati in precedenza, da individuarsi con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, che devono essere emanati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria stessa. Il comma 3 prevede invece che a decorrere dal 2003 sarà possibile applicare ai fondi d'investimento di cui al comma 1, la procedura di rifinanziamento pluriennale, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera f) della legge n. 468/1978, come modificato dall'articolo 2, comma 16, della legge n. 208/1999<sup>75</sup>.

L'intento dell'articolo 46, come risulta da quanto più volte affermato nel corso della discussione parlamentare dal Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas, è quello di introdurre un meccanismo di razionalizzazione che, unificando le procedure, eviterà le complicazioni che attualmente si registrano nella gestione degli investimenti. Il fatto di far confluire in un unico fondo gli investimenti relativi a ciascun comparto omogeneo di spesa, consentirà ai vari Ministeri un utilizzo più razionale delle risorse, fermo restando che gli stanziamenti che derivano dalle singole leggi di spesa approvate dal Parlamento resteranno nella gestione dei dicasteri competenti.

Se l'intento dichiarato è di razionalizzazione, non si può tuttavia trascurare un secondo profilo che attiene al ruolo centrale che in materia verrebbe ad assumere il Ministro dell'economia e delle finanze cui sarebbe affidata, con ampi margini di discrezionalità, la gestione di ingenti risorse. E' proprio intorno a questa intenzione non esplicitata che si è perciò sviluppata la discussione sia in Senato sia alla Camera,

---

<sup>75</sup> La lettera f) prevede che la legge finanziaria possa disporre nella tabella D (che concerne il rifinanziamento di norme recanti interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale), il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale, per le quali sia previsto nell'ultimo esercizio uno stanziamento di competenza, nonché il rifinanziamento per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale, qualora le norme medesime lo prevedano.

laddove si è messa in rilievo la necessità di recuperare il ruolo parlamentare sull'operato del Governo.

#### Il processo decisionale specifico

L'art. 46, così come compare nel disegno di legge governativo (n. 699), è originariamente composto di soli tre commi, ai quali, nel corso dell'*iter* parlamentare, ne sono stati aggiunti altri due, al fine di tutelare le competenze parlamentari.

Per ciò che concerne il ruolo del Parlamento, già durante la discussione in Senato<sup>76</sup>, si è messo in rilievo come la formulazione originaria dell'articolo (che in questa fase del procedimento di approvazione della legge finanziaria corrispondeva all'articolo 32) impedisse il controllo parlamentare sugli investimenti effettuati nei vari Ministeri. In base a tale osservazione è stato presentato l'emendamento 32.1, col quale si è richiesto che allo stato di previsione della spesa di ciascun Ministero venisse allegato un elenco dettagliato degli interventi di investimento autorizzati dal fondo e i relativi stanziamenti di competenza su base triennale, con l'ulteriore indicazione dei costi e della durata di tali interventi. Il relatore di maggioranza ha osservato in proposito come la disposizione presuma la conoscenza degli investimenti autorizzati che dovranno confluire nel fondo, mentre l'articolo prevede che per l'anno 2002 l'individuazione venga effettuata con decreti del Ministero dell'economia, su proposta del ministro competente. Viene dunque espresso parere contrario sull'emendamento, a meno che il meccanismo fosse previsto a partire dal 2003. Degna di rilievo appare la posizione del Sottosegretario di Stato Vegas che considera lo stesso emendamento assolutamente superfluo, in quanto la legge n. 208/1999 prevede già che l'elenco delle opere sia inserito nella relazione revisionale e programmatica in apposito allegato.

Il testo dell'art.32, divenuto ora 36, è infine trasmesso dal Senato alla Camera senza modificazioni alla formulazione originaria presentata dal Governo nel disegno di legge finanziaria. Il dibattito relativo al ruolo del Parlamento è ripreso alla Camera dalla Commissione V nella seduta del 6 dicembre 2001. In particolare in questa fase si sottolinea come il previsto inserimento di tutte le risorse per investimenti in un unico fondo, sottragga al Parlamento la determinazione delle finalità degli investimenti deliberati. In questo modo risulterebbe quindi ambigua il rapporto intercorrente tra le destinazioni decise dal Parlamento con le singole leggi di spesa e la collocazione delle risorse in un unico fondo indistinto. Si è osservato inoltre più esplicitamente come vi sia

---

<sup>76</sup> Seduta n. 69 del 13/11/2001

l'ulteriore rischio che si dia luogo ad un'eccessiva discrezionalità nella gestione degli stanziamenti destinati ad investimenti.

Al proposito il Giuseppe Vegas osserva come, con la modifica introdotta dalla legge n. 208/1999, sia stato previsto il raggruppamento delle voci di spesa in conto capitale in unità previsionali di base (UPB), le quali sono ripartite nelle classi costituite rispettivamente da investimenti, altre spese in conto capitale e oneri comuni. In queste classi sono comprese le autorizzazioni relative a spese per investimenti finalizzate al funzionamento della struttura amministrativa, autorizzazioni relative ad investimenti da realizzarsi direttamente per conto dell'amministrazione e autorizzazioni relative a trasferimenti rivolti ad investimenti a favore di soggetti non statali. All'interno delle UPB si prevede inoltre la divisione in capitoli destinati alla sola gestione amministrativa delle risorse. Il meccanismo di spostamento dei fondi da un capitolo all'altro resta immutato e continua ad avvenire secondo quanto disposto dalle leggi sulla contabilità dello Stato. Di conseguenza il meccanismo introdotto dall'art. 46 rappresenterebbe unicamente un tentativo di razionalizzare le procedure relative alla gestione dei fondi di investimento da parte dei vari Dicasteri.

La Commissione V approva infine solo l'emendamento 36.16, presentato dal relatore di maggioranza, il quale è volto ad introdurre garanzie di trasparenza in relazione all'individuazione delle disponibilità che devono essere incluse nel fondo e all'impiego delle risorse stesse. Tale modifica è contenuta nei commi quattro e cinque dell'articolo 46. Il primo prevede, infatti, che in allegato alla legge finanziaria siano analiticamente evidenziate le autorizzazioni di spesa e gli stanziamenti che confluiscono in ciascuno dei fondi per gli investimenti da istituire nei singoli stati di previsione. Il successivo comma 5 prevede invece che i Ministri competenti presentino annualmente al Parlamento, per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni competenti, una relazione nella quale siano individuate le destinazioni delle disponibilità di ciascun fondo. In questo modo il Parlamento è quindi in grado di conoscere e valutare sia l'individuazione che l'utilizzo delle risorse che confluiranno nei fondi di investimento istituiti dall'articolo 46.

#### Profili notevoli del caso

Nonostante l'inserimento dei due nuovi commi nell'articolo 46, volti recuperare una funzione di controllo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo, la disposizione evidenzia la tendenza di rafforzare il ruolo e il margine di autonomia riservato al Governo.

In sostanza, l'articolo mira a concentrare in un'unica unità previsionale di base tutte le spese di investimento delle diverse amministrazioni centrali dello Stato. Si attribuisce,

quindi, al ministro la possibilità di disporre con provvedimento amministrativo l'utilizzazione delle risorse per le diverse finalità attribuite all'amministrazione, attribuendogli una sostanziale competenza esclusiva in materia. Non si tratta, pertanto, di un semplice meccanismo di razionalizzazione. La collocazione di tutte le risorse per gli investimenti in un unico fondo riduce lo spazio a disposizione del Parlamento nella determinazione delle finalità degli stanziamenti deliberati.

Va tuttavia osservato che, nel corso dell'esame parlamentare, il testo è stato modificato allo scopo di garantire al Parlamento le informazioni necessarie ad individuare gli stanziamenti confluiti nel fondo e a verificare l'utilizzo delle stesse. In questo modo il Parlamento è messo in condizioni di pronunciarsi sulle scelte effettuate dal Governo.

## *2.9. Norme concernenti il finanziamento di grandi opere e di altri interventi (art. 47)*

### Premessa

Con la disposizione dell'art. 33 del disegno di legge finanziaria 2002 (articolo 47 nel testo definitivo) in cui si prevede l'attribuzione di nuovi e ulteriori compiti alla Cassa depositi e prestiti, il Governo si proponeva di individuare parte delle risorse necessarie per il finanziamento delle grandi opere infrastrutturali. L'ampliamento delle funzioni della Cassa depositi e prestiti è strumentale rispetto agli obiettivi delineati dal legislatore nella legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi, strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" (c.d. "legge obiettivo").<sup>77</sup> L'articolo 1, comma 1 della suddetta legge, infatti, prevede che nel disegno di legge finanziaria il Governo indichi "le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili". La legge obiettivo, come l'articolo 33, ha la finalità di convogliare risorse private nel finanziamento e realizzazione di infrastrutture e insediamenti che altrimenti richiederebbero un intervento, totale o parziale, a carico dello Stato. A tale scopo, si valorizza la tecnica *del project financing*.<sup>78</sup> Essa consiste in un'operazione di finanziamento in cui una specifica

---

<sup>77</sup> Dall'analisi dei lavori parlamentari e del contenuto delle due disposizioni emerge uno stretto collegamento tra l'articolo in questione e la legge Lunardi, pur in assenza di un esplicito riferimento e nonostante qualche differenza terminologica. Ad esempio, il primo comma dell'articolo 47 della legge finanziaria 2002, laddove parla del "finanziamento del piano straordinario delle infrastrutture", sembra riferirsi alla previsione dell'art. 1, comma 1, della legge 443 del 2001, anche se in tale contesto si utilizza il termine "programma".

<sup>78</sup> La disciplina di *project financing* è stata introdotta in Italia con la legge n. 415/1998 cd "Merloni ter" che ha introdotto gli articoli da 37 *bis* a 37 *nonies* nella legge n. 109/1994, "Legge quadro in materia di lavori pubblici", innovando l'istituto della concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici. Occorre segnalare che il d.d.l. A.C. 2032, "disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" (cd Collegato infrastrutture e trasporti),

iniziativa economica, o anche proposta, viene valutata per la propria potenzialità a generare ricavi e in cui i flussi di cassa, previsti dalla gestione dell'opera, costituiscono la fonte primaria per la restituzione del debito contratto per finanziare l'opera stessa.

### Il quadro normativo

L'articolo 47, attribuendo nuove competenze e risorse alla Cassa depositi e prestiti, modifica il quadro funzionale e organizzativo definito dal decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 284 ("Riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"). La Cassa era nata nel 1863 come una delle Direzioni generali del Ministero del tesoro, poi trasformata in un'azienda autonoma dello Stato con la legge 13 maggio 1983, n. 197. Il decreto legislativo n. 284 la definisce "amministrazione dello Stato dotata [...] di propria personalità giuridica e di autonomia ordinamentale, organizzativa, patrimoniale e di bilancio". Essa svolge le seguenti attività e servizi:

- a) "ricevere direttamente depositi, con la garanzia dello Stato, da parte di amministrazioni statali, regioni, enti locali, e di altri enti pubblici, nonché di privati nei casi prescritti da leggi o da regolamenti ovvero su disposizione dell'autorità amministrativa o giudiziaria;
- b) concedere finanziamenti, sotto qualsiasi forma, allo Stato, alle regioni, agli enti locali, agli altri enti pubblici, ai gestori di pubblici servizi, alle società a cui la cassa partecipa e agli altri soggetti indicati dalla legge;
- c) gestire fondi e svolgere attività per conto delle amministrazioni pubbliche e, nei casi e per le finalità previsti dalla legge, di altri soggetti;
- d) svolgere altre attività e altri servizi a essa assegnati".<sup>79</sup>

Funzioni strumentali, connesse o accessorie ai suoi compiti istituzionali possono essere esercitate dalla Cassa attraverso la costituzione o partecipazione di società di capitali, anche assumendo una posizione di controllo.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, punto d) del decreto legislativo 284, l'articolo 47 attribuisce alla Cassa depositi e prestiti l'ulteriore funzione di finanziare il piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale. Detti finanziamenti sono erogati a favore non solo di soggetti pubblici, come previsto dalla normativa precedente, ma anche di privati, con la possibilità di effettuare operazioni di finanza di progetto e di assumere nuove partecipazioni che non dovranno essere di maggioranza né di controllo. Per queste operazioni, la Cassa può reperire fondi

---

attualmente in discussione al Senato, prevede alcune modifiche alla disciplina del *project financing* nel senso di una maggiore flessibilità.

<sup>79</sup> Cfr. articolo 1, comma 2, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284

anche attraverso il “collocamento sul mercato italiano e estero di specifici prodotti finanziari, attraverso la società per azioni Poste italiane, banche e intermediari finanziari vigilati”.

E' necessario segnalare che la disciplina della materia viene profondamente modificata dal decreto legge 15 aprile 2002, n. 63 (“Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimento e adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture”) attualmente all’esame del Parlamento per la conversione. L’articolo 8 del suddetto decreto consente alla Cassa depositi e prestiti di costituire una società finanziaria per azioni, denominata “Infrastrutture S.p.A.”, il cui oggetto sociale è quello di favorire il finanziamento, sotto qualsiasi forma, delle infrastrutture e delle grandi opere pubbliche nonché degli investimenti per lo sviluppo economico. Lo scopo del Governo è quello di assicurare la realizzazione di progetti, riducendo il contributo a carico del proprio bilancio e incentivando i privati a partecipare al finanziamento. Nella relazione al progetto di legge n. 2657 si legge che “in mancanza della partecipazione al finanziamento di questa società [da parte dei privati], i progetti potrebbero essere realizzati solo con un maggiore onere a carico dello Stato e, in alcuni casi, non si creerebbero le condizioni per consentire l’afflusso di capitali privati per la realizzazione delle opere infrastrutturali”.<sup>80</sup> In un’intervista al *Corriere della Sera*, il Direttore generale del tesoro, Domenici Siniscalco, dichiara che in questo modo si cerca di “spostare fuori dal bilancio pubblico il finanziamento delle grandi opere”.<sup>81</sup> Inoltre, dato che la Infrastrutture S.p.A. risulterebbe estranea alla pubblica amministrazione, i suoi debiti concorrono a determinare lo stock del debito pubblico. In sostanza gli oneri relativi alla realizzazione delle infrastrutture, almeno per questa parte, non inciderebbero sul Patto di stabilità.<sup>82</sup>

La costituzione della Infrastrutture S.p.A. può avvenire in deroga alle disposizioni previste, in via generale, dal Codice Civile: può essere costituita anche con atto unilaterale e non trova applicazione l’articolo 2362 c.c.. La suddetta società agirebbe in via sussidiaria rispetto ai finanziamenti concessi da banche e altri istituti finanziari, con il divieto di raccogliere fondi a vista e di negoziare, per conto terzi, strumenti finanziari. Queste ultime disposizioni sembrerebbero voler distinguere e limitare l’attività che la società può svolgere rispetto a quella bancaria. Elemento al centro del dibattito è il legame previsto dal decreto legge n. 63/2002 tra la Infrastrutture S.p.A. e la Patrimonio

---

<sup>80</sup> Relazione al progetto di legge n°2657, pag. 6.

<sup>81</sup> Cfr. “Siniscalco: questa è una riforma strutturale”, *Corriere della Sera*, *Insero Corriere Economia*, 12 aprile 2002, pag. 2.

<sup>82</sup> Cfr. L. L. Gazini, “Due società per conciliare lo sviluppo dei conti”, *Il Sole 24Ore*, 12 aprile 2002, pag. 2.

dello Stato S.p.A, società per azioni, sotto il controllo del Ministero dell'economia e delle finanze, istituita per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato (art. 7 del decreto legge n. 63). Le critiche sembrano concentrarsi, soprattutto, sulla previsione che il Ministero dell'economia possa trasferire alla Infrastrutture S.p.A (oltre che alla Cassa, a società sotto il controllo della Infrastrutture S.p.A e altre di cui il Ministero detenga l'intero capitale sociale) una parte o la totalità delle azioni della Patrimonio S.p.A, a titolo gratuito (articolo 7, comma 3), che una quota indefinita della proprietà di quest'ultima possa essere trasferita, previa autorizzazione del Ministero, a altri soggetti (dunque, denunciano i giornali, anche a privati, art. 8, comma 1), e che la Patrimonio S.p.A possa trasferire all'altra i propri beni (articolo 8, comma 12). Il timore espresso da alcune organizzazioni ambientaliste e da esponenti di diverse forze politiche è che la Patrimonio S.p.A possa cadere sotto il controllo proprietario della Infrastrutture S.p.A, la quale, a sua volta, potrebbe essere controllata da azionisti privati. Inoltre, come rilevato dal professor Marcello Messori su *La Repubblica*, Infrastrutture Spa potrebbe acquistare parte del patrimonio statale (se questo non è già stato trasferito dalla Patrimonio S.p.A) e usarlo come garanzia dei titoli da essa stessa emessi e scambiabili sul mercato finanziario: in caso di mancanza di fondi o fallimento, la società potrebbe ritrovarsi a dover vendere i beni statali.<sup>83</sup> Il grido "il Colosseo è in vendita" lanciato dalle organizzazioni ambientaliste riassume, in modo un po' folcloristico, questi timori.<sup>84</sup>

### Il processo decisionale

L'esame dell'art. 47 (articolo 33 nel d.d.l. A.S. 699) si è svolto nella seduta n. 45 del 30 ottobre 2001 della Commissione Bilancio del Senato e nella seduta del 5 dicembre dell'omologa Commissione della Camera. Infine, l'articolo in questione è stato oggetto di ulteriori modifiche nel corso della seduta dell'assemblea della Camera n. 79 del 17 dicembre.<sup>85</sup>

Gli emendamenti presentati dall'opposizione nel corso dell'esame da parte della 5<sup>a</sup> Commissione permanente (Programmazione economica e bilancio) erano rivolti a sopprimere (33.1, D'Amico, *Mar-DL-U*) o a riscrivere completamente l'art. 33 (33.3 e 33.4, D'Amico, *Mar-DL-U*).

---

<sup>83</sup> Cfr. "Se il bilancio dello Stato segue il modello Enron", Marcello Messori, *La Repubblica*, *Insero Affari & Finanza*, 6 maggio 2002, pag. 7.

<sup>84</sup> Cfr. "Non vendete i gioielli d'Italia, show alla Fontana di Trevi", *La Repubblica*, , 8 maggio 2002, pag. 21.

<sup>85</sup> L'art. 47 corrisponde all'art. 33 nel testo del d.d.l. presentato dal Governo al Senato (A.S. 699) in data 29 settembre 2001 e in quello approvato dalla V Commissione Bilancio del Senato (A.S. 699-A), all'art. 37 nel testo approvato dall'Assemblea del Senato (A.C. 1984), all'art. 40 nel testo approvato dall'Assemblea della Camera (A.C. 1984-A) e all'art. 47 nel testo approvato dall'Assemblea della Camera (A.S. 699-B).

In particolare, si dubitava che la Cassa depositi e prestiti potesse svolgere i compiti prefigurati dal Governo, in assenza di un complessivo riordino giuridico e organizzativo: se ne proponeva, pertanto, la trasformazione in società per azioni. Accanto a questi, devono segnalarsi emendamenti meno “radicali”: in particolare il 33.8 (Muzio, *Misto Com.*) con cui si proponeva la soppressione delle parole “anche in deroga alle vigenti disposizioni” e di “o privati”.<sup>86</sup> Queste proposte emendative sembravano rispondere ai timori del mondo bancario, allarmato dall’ampliamento delle funzioni della Cassa, divenuta possibile concorrente e ostacolo nello svolgimento delle proprie attività.

Per comprendere la posizione degli istituti finanziari, si ritiene utile riferire dell’audizione tenutasi davanti alle Commissioni riunite, V Camera e 5<sup>a</sup> Senato, il 15 ottobre 2001, in cui il Presidente dell’ABI, Maurizio Sella, commentava l’articolo 33 del d.d.l. finanziaria.<sup>87</sup> In tale occasione, il Presidente sottolineava che con le nuove disposizioni la Cassa depositi e prestiti avrebbe svolto attività tipiche di una banca, pur mantenendo la sua natura di amministrazione dello Stato. Essa avrebbe usufruito di una serie di privilegi e prerogative in contrasto con le norme disciplinanti le procedure concorrenziali nazionali e comunitarie.<sup>88</sup> Il Presidente non condivideva la previsione che la Cassa potesse agire anche in deroga alle vigenti disposizioni.

L’originario tenore dell’art. 33 era considerato dalla stessa maggioranza non pienamente soddisfacente. Gli emendamenti 33.30, 33.5 (Curto, *AM*) e 33.7 (Ciccanti, *UDC: CCD-CDU-DE*) erano diretti a ampliare l’ambito applicativo dell’articolo in questione, nel senso di esplicitare il legame rispetto alle previsioni della legge Lunardi. Da entrambi gli schieramenti venivano presentate proposte di soppressione del comma 4: 33.17 (Sodano Tomaso, *Misto Com.*), 33.18 (Ciccanti, *UDC: CCD-CDU-DE*), 33.19 (Curto, *AM*), 33.20 (Ripamonti, *Verdi-U*). Lo scopo dichiarato era quello di evitare la riproposizione del modello delle partecipazioni statali.

Nell’intento di superare alcune delle obiezioni sollevate, il Relatore presentava l’emendamento 33.2 che si sostituiva all’originaria formulazione. Scopo dell’attività emendativa era:

---

<sup>86</sup> cfr. anche gli emendamenti 33.9 Ripamonti *Verdi*; 33.10 e 33.11, Sodano Tommaso, *Misto Com.*; nonché 33.6 Ciccanti, *UDC: CCD-CDU-DE*.

<sup>87</sup> cfr. Commissioni riunite, 5.a del Senato e V della Camera (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Attività conoscitiva per l’esame dei documenti di bilancio 2002, Maurizio Sella, presidente dell’ABI, Roma, 15 ottobre 2001, pagg. 10-13.

<sup>88</sup> Secondo Sella, l’articolo 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 284 che permette deroghe alle norme sulla concorrenza in base a fini di “interesse economico generale”, non sarebbe più idoneo a coprire l’attività della Cassa. In ambito comunitario, il Presidente non ritiene che la Cassa possa rientrare nell’eccezione prevista dall’articolo 86 (ex 90), comma 2 del Trattato UE (cfr. Commissioni riunite, 5.a del Senato e V della Camera, Bilancio, Tesoro e Programmazione, Attività conoscitiva per l’esame dei documenti di bilancio 2002, Maurizio Sella, Presidente dell’ABI, Roma, 15 ottobre 2001, pagg. 10-13).

- (a) estendere le operazioni di finanziamento ai progetti di rilevante entità a livello regionale e locale;
- (b) salvaguardare la disciplina dell'attività di finanziamento già prevista dal d.lgs. n. 284 del 1999, in modo che la nuova normativa andasse semplicemente a aggiungersi a quella vigente;
- (c) consentire alla Cassa depositi e prestiti di effettuare l'esercizio del credito anche attraverso attività di supporto e di servizio.

Anche la nuova formulazione dell'articolo 33 non riusciva a superare le perplessità dell'opposizione circa il rischio che la Cassa riproducesse l'esperienza delle partecipazioni statali, e che si accentuasse la concorrenza distorsiva nei confronti degli istituti bancari.

Il sottosegretario Vegas proponeva alcune modifiche all'emendamento 33.2, prontamente accolte dal Relatore (33.2 nuovo testo). Al fine di evitare il sospetto che si intendesse riproporre il modello, ormai superato, delle partecipazioni statali, veniva soppresso il comma 4. Nel seguito della discussione, a nome del Governo, il sottosegretario Vegas illustrava l'emendamento 33.27 volto a dirimere la questione della collocazione contrattuale dei dipendenti della Cassa depositi e prestiti.<sup>89</sup> La proposta era tesa a modificare il comma 4 dell'articolo 70 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, attraverso l'inserimento della Cassa depositi e prestiti tra gli enti e le aziende che devono adeguare il proprio ordinamento ai principi stabiliti dal Titolo I del medesimo decreto legislativo e la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti con contratti collettivi e individuali. A ciò si aggiunge la rappresentanza dell'Ente in questione da parte dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) ai fini della stipulazione dei contratti collettivi.

Alla conclusione del dibattito, venivano respinti gli emendamenti 33.1 e 33.30 e approvati il 33.2 (nuovo testo) e 33.27, malgrado il dissenso dell'opposizione. Rimanevano preclusi o assorbiti i restanti emendamenti volti a modificare l'art. 33. Risultavano altresì respinti gli emendamenti 33.0.1, 33.0.7, 33.0.10, 33.0.11, 33.0.13, 33.0.16, 33.0.18, 33.0.19, 33.0.20 miranti all'introduzione di un articolo 33 bis e relativi a misure estremamente eterogenee perlopiù ispirate a esigenze localistiche.

Le soluzioni adottate durante la seduta del Senato non erano riuscite a mitigare le proteste del mondo bancario di fronte all'ampliamento delle funzioni della Cassa, dal

---

<sup>89</sup> La questione è stata oggetto di un contenzioso che non ha consentito il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, fermo al 31 dicembre 1997. Nell'ultima tappa del contenzioso, la sentenza della Corte di appello di Roma del 28 giugno 2001 ha dichiarato "la nullità del contratto di determinazione dei comparti del 2 giugno 1998, nella parte in cui comprende la Cassa depositi e prestiti nel comparto di cui all'art. 2, lett. h) e all'art. 10". Essa ha altresì dichiarato l'obbligo dell'ARAN e della Cassa di "astenersi dal trattare le condizioni di

momento che non avevano modificato la sostanza dell'articolo proposto.<sup>90</sup> Nel tentativo di rispondere a queste esigenze, il Governo presentava l'emendamento 37.31, al centro del dibattito della seduta del 5 dicembre della V Commissione permanente della Camera. La novella del Governo prevedeva:

- (a) l'individuazione delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale da parte del CIPE (in linea con le previsioni della legge obiettivo);
- (b) la possibilità, per la Cassa depositi e prestiti, di intervenire, in collaborazione con altre istituzioni finanziarie per fini di interesse generale, eliminando la previsione che essa potesse agire "anche in deroga alle vigenti disposizioni";
- (c) la soppressione al comma 2 del riferimento alle imprese di investimento;
- (d) la sostanziale modifica del comma 3 e comma 4, considerata l'elemento fondamentale per la soluzione dei contrasti con il mondo bancario.

In particolare il comma 3, così come riformulato dal Governo, prevedeva che l'attività di finanziamento della Cassa depositi e prestiti venisse svolta in via sussidiaria rispetto a quella delle banche, che il suo totale importo non superasse il 50% del complessivo finanziamento e che il tasso di mercato dei finanziamenti venisse determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Cassa depositi e prestiti. Nel comma 4 si stabiliva che il suddetto decreto fissasse i limiti, le condizioni e le modalità del finanziamento nonché le caratteristiche della prestazione di garanzie.

Il nuovo emendamento suscitava comunque reazioni, critiche e proposte di modifica sia da parte dell'opposizione che di AN e CCD-CDU, a volte anche convergenti.

In particolare, AN (37.20, Armani) e Margherita (37.15, De Franciscis) chiedevano la modifica del comma 1, nel senso di una precisa individuazione dei soggetti privati destinatari dei finanziamenti da parte della Cassa depositi e prestiti. Una parte dell'opposizione riproponeva, come già nella seduta dell'omologa Commissione del Senato, l'esclusione dei privati dall'accesso ai finanziamenti (subemendamento 0.37.31.13, Boccia, *Mar.-DL-U*, 0.37.31.3, *Rifondazione*). Veniva inoltre segnalata l'esigenza di precisare nel testo dell'articolo che le nuove partecipazioni della Cassa fossero di minoranza o quantomeno non di controllo (rispettivamente 37.20, Armani, e 0.37.31.8 e 37.8, Pinza); il deputato Pinza si spingeva fino a proporre la soppressione del

---

lavoro del personale della Cassa nell'ambito di tale comparto" condannandole a rifondere le spese del giudizio agli appellanti.

<sup>90</sup> Cfr. oltre all'intervento di Vegas nel corso della riunione della Commissione, "Cassa depositi e prestiti: sfida con le banche sulle grandi opere", *Il Sole 24 Ore*, 5 dicembre 2001, pag. 10. La limitazione del 50% e la preferenza accordata al *project financing* risponde alle esigenze illustrate nel DPEF 2002-2006 di utilizzare capitale pubblico e privato nel finanziamento delle infrastrutture.

riferimento a assunzioni di partecipazione (, 0.37.31.7, 37.7, Pinza, *Mar.-DL-U*). Il timore era ancora che si volesse reintrodurre il modello delle partecipazioni statali.<sup>91</sup>

Su quest'ultima posizione il Governo si mostrava disposto a trovare una soluzione proponendo una nuova formulazione dell'emendamento in cui si specificava che le nuove partecipazioni della Cassa non avrebbero potuto essere di maggioranza né di controllo. Al contrario, sul problema della specificazione dei privati al comma 1, il sottosegretario Vegas non accoglieva i suggerimenti di AN e Margherita, preferendo una formula più elastica. La promessa del Governo di regolamentare la questione con i decreti di attuazione soddisfaceva Armani, ma non Boccia. Per il deputato della Margherita, la formula prevista al comma 1 avrebbe permesso a qualunque privato di richiedere i finanziamenti alla Cassa: non mettendo limiti, una *holding* avrebbe potuto impossessarsi dell'intero pacchetto delle opere da realizzare. Boccia riproponeva dunque la soppressione del riferimento a privati. Il Governo mostrava di attribuire una fondamentale importanza alla partecipazione di questi ultimi, dato che obiettivo della novella era proprio di convogliare il capitale privato nella realizzazione delle opere pubbliche, riducendo le spese statali. La limitazione dei finanziamenti della Cassa esclusivamente a favore della sfera pubblica avrebbe reso vane le novità della disposizione.

Nel tentativo di vincolare la creazione di queste nuove società a fini di interesse generale, il gruppo Margherita proponeva di finalizzare espressamente l'assunzione di partecipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti alla realizzazione delle opere infrastrutturali (0.37.31.6, De Franciscis, *Mar-DL-U*). La proposta non veniva accolta dal Governo, in quanto avrebbe comportato problemi interpretativi ogni volta che la Cassa avesse creato una società o vi avesse preso parte.

Nel corso dell'esame alla V Commissione della Camera, il deputato Ventura (DS) sollevava dubbi sulla portata dell'imposizione del limite del 50% di finanziamento della Cassa depositi e prestiti, denunciandone l'ambiguità. Essa, infatti, avrebbe potuto essere interpretata nel senso che la Cassa depositi e prestiti intervenga allorché le banche si rifiutino di finanziare progetti a alto rischio o di scarsa remunerazione. Tale perplessità conduceva Barbieri a proporre la soppressione del primo periodo del comma 3 riguardante la sussidiarietà (0.37.31.9 e 0.37.31.12, Barbieri, *DS-U*). Ai timori di Ventura, Vegas rispondeva che la Cassa depositi e prestiti si sarebbe mossa secondo regole di mercato: la previsione del 50% era solo indicativa per sottolineare la necessità che vi fosse una pari partecipazione pubblico-privato. Inoltre egli dichiarava che "vi sarebbe una

---

<sup>91</sup> Occorre segnalare che, nella relazione di minoranza della V Commissione della Camera, presentata il 7 dicembre 2001 e firmata dal deputato Morgando, si proponeva la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in una S.p.A, per timore che diventasse una sorta di "IRI, EFIM o GEPI" (Cfr. "Relazione generale della V

sorta di decisione relativa all'avvio delle opere, al finanziamento e al tasso di mercato compatibile con questo finanziamento, al quale potrebbero concorrere soggetti appartenenti al sistema bancario, e verrebbe determinato da un meccanismo di advisor".<sup>92</sup> Il Governo precisava che la Cassa depositi e prestiti sarebbe potuta intervenire solo in via sussidiaria rispetto ai privati. Il tentativo era di attrarre il capitale privato italiano e il comma 3 era stato pensato proprio per evitare fuoriuscite dal mercato.

L'opposizione attribuiva una estrema importanza alla possibilità di destinare il 35% dei finanziamenti al Mezzogiorno (0.37.31.13, Boccia). Il timore era infatti che in mancanza di regole precise, i comuni più forti (quelli del Nord) si aggiudicassero l'intero ammontare delle risorse a danno delle regioni del Sud Italia. Tale timore non era affatto condiviso dal Governo che invece vedeva un pericolo proprio in questa proposta che stabiliva una quota fissa a prescindere dalle effettive esigenze del Sud.

Le riforme presentate dal Governo non soddisfacevano l'opposizione anche in quanto non sembravano tutelare gli interessi delle regioni. I gruppi Margherita e DS, da una parte richiedevano, in questo caso con l'appoggio del gruppo CCD-CDU, che le opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale fossero individuate dal CIPE in collaborazione con la Conferenza Unificata (0.37.31.9 e 0.37.31.10, Barberi, *DS-U*; 37.16, Giuseppe Drago, *UDC: CCD-CDU-DE*), dall'altra, cercavano di evitare che le nuove funzioni della Cassa ostacolassero l'esercizio delle attività istituzionali. Per l'opposizione, esisteva un serio pericolo che gli enti locali si ritrovasse a disporre di minori finanziamenti, usati esclusivamente per il grande piano infrastrutturale. Per questo motivo, il gruppo DS riteneva necessario separare le risorse di cui la Cassa depositi e prestiti dispone a seconda che svolga le sue ordinarie funzioni di finanziamento agli enti locali o quelle nuove ex art. 37 (37.12, 0.37.31.9 e 0.37.31.11, Barbieri, *DS-U*).<sup>93</sup>

Il sottosegretario Vegas sollevava dubbi sull'emendamento 37.34 proposto dal Relatore della 5° Commissione che prevedeva incentivi vi per la proprietà contadina. Se esso era ben accolto dal Presidente della Commissione, il Governo temeva di provocare una reazione da parte dell'UE, dato che in questo modo si sarebbe predisposto un credito diretto alle imprese agricole. L'emendamento veniva comunque approvato.

---

Commissione permanente della Camera sul disegno di legge n. 1984", il relatore di minoranza Morgando, 7 Dicembre 2001, *Documenti parlamentari*, C. 1985 A-Bis).

<sup>92</sup> Lavori parlamentari, Resoconto stenografico, Commissione Bilancio Camera, seduta del 5 dicembre 2001, pag. 130. Nel mentre risponde alle domande di Ventura, purtroppo il sottosegretario non specifica la normativa di riferimento. Probabilmente allorquando allude alle decisioni in tema di finanziamento e di tasso di mercato, Vegas si riferisce ai commi 3-4 dell'emendamento proposto, cioè da quanto disporrà il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>93</sup> La questione viene anche affrontata nella relazione di minoranza della VIII Commissione permanente della Camera (Ambiente, territorio e lavori pubblici) in cui si propone la creazione di due fondi appositi: l'uno finanziato con la raccolta del risparmio postale volto all'attività di concessione di mutui ai comuni, l'altro tramite la raccolta di somme necessarie sul mercato, volto alla attività di intermediario mobiliare finalizzata alla finanza

Di tutti gli emendamenti presentati, gli unici approvati erano il 37.31 (nuova formulazione) del Governo, il 37.4 sui finanziamenti per garantire l'integrità e il miglioramento delle aziende agricole proposto dal Relatore, il 37.33 del Governo che estende la possibilità degli enti locali di contrarre mutui secondo quanto previsto dalla legge finanziaria 1999 con la Cassa per costruire nuovi edifici giudiziari e infine il 37.32, sempre del Governo, che introduce una eccezione all'articolo 54 comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n° 449 sulla soppressione delle norme che autorizzavano la contrazione di mutui da parte del Tesoro (presso la Cassa), destinati a specifiche finalità.

In Aula i deputati si limitavano, senza alcuna discussione, a votare una serie di emendamenti, la maggior parte dei quali erano già stati presentati. Risulta comunque evidente che l'opposizione continuava a non gradire l'articolo: tra i vari emendamenti, veniva riproposto quello del gruppo Margherita che chiedeva la soppressione della disposizione in esame.

Inoltre occorre segnalare le alleanze tra gruppi diversi nelle votazioni degli emendamenti.

- DS, Margherita, CCD-CDU e il gruppo Misto votavano insieme a favore degli emendamenti: 40.15 (De Franciscis, *Mar-DL-U*, sulla questione di definire i privati destinatari dei finanziamenti), 40.13 (Barbieri, *DS-U*, sulla collaborazione tra il CIPE e la Cassa), 40.16, ex. 37.1 (Sandri, *DS-U*) e 40.32, ex. 37.16 (Giuseppe Drago, *UDC: CCD-CDU-DE*). Questi ultimi due emendamenti sembrano mostrare un tentativo di distinguere l'articolo in esame dalla legge obiettivo, modificando il comma 1; rispettivamente proponendo l'uno di eliminare il riferimento alle grandi opere individuate dal CIPE, l'altro che i finanziamenti siano utilizzati solo per le infrastrutture, eliminando il riferimento al piano straordinario;
- I gruppi DS, Margherita, Misto e AN votano insieme a favore dell'emendamento di AN 40.31, Angelino Alfano (ex. 37.23, sulla eliminazione del riferimento a partecipazioni).

Tra i pochi emendamenti nuovi occorre sottolineare quelli della Commissione: l'emendamento 40.5 di modifica del comma 1 (in cui si aggiunge la parola "nuove" alle partecipazioni della Cassa depositi e prestiti) e il 40.6 in cui prevede un aumento delle risorse per ristrutturare Roma capitale (comma 10 del futuro articolo 47). Questi sono gli unici emendamenti che vengono approvati dall'Assemblea, con voto contrario dell'opposizione

---

di progetto (Cfr. "Relazione della VIII Commissione permanente della Camera, "Relazione di minoranza sul progetto di legge n. 1984", firmatari Vigni e altri deputati, *Documenti parlamentari*, n° 1985-A-2).

### Profili notevoli del caso

Nella sua formulazione definitiva, l'articolo 47 accoglie alcuni dei rilievi avanzati dai rappresentanti del sistema bancario. In particolare, la previsione che le attività di finanziamento della Cassa siano svolte in via sussidiaria, rispetto a quelle delle banche o di altri intermediari finanziari, e con il limite del 50% dell'importo complessivo rispondono all'esigenza di garantire un'adeguata concorrenza nel mercato. Tali interessi sembrano attraversare trasversalmente tutti gli schieramenti politici.

Nel corso dell'iter parlamentare si deve segnalare che alcune delle proposte di modifica, avanzate dall'opposizione e che incontravano il favore di alcuni gruppi della maggioranza, sono state recepite dal Governo. A esempio, la soppressione del comma 4 dell'articolo 33 del d.d.l. A.S. 699 per evitare la possibilità che con la Cassa si potesse reintrodurre il modello delle partecipazioni statali, era stata accolta dal Governo in seguito alla presentazione di emendamenti provenienti da quasi tutti i gruppi politici. In base all'analisi degli atti parlamentari, appare emergere una compattezza di fondo della maggioranza, anche se rispetto a alcuni emendamenti alla voce dell'opposizione si è unita quella del gruppo CCD-CDU.

#### *2.10. Artt.54-55: Istituzione di fondi nazionali sostegno e progettazione opere pubbliche di regioni ed enti locali per infrastrutture di interesse locale*

##### Premessa

L'istituzione di due fondi a sostegno della progettazione e realizzazione di interventi sul territorio si colloca tra le misure della legge finanziaria finalizzate allo sviluppo. Essa, pertanto, si pone in continuità con la risoluzione di approvazione del DPEF 2000-2006 (seduta del 1/8/2001), la quale, per il raggiungimento degli obiettivi di crescita, impegnava il Governo a “porre in essere un'efficace politica di sostegno degli investimenti, sia pubblici che privati” (punto I, lett. g), ad “adottare misure idonee a potenziare la rete infrastrutturale” (punto I, lett. h), “a superare il ritardo nella dotazione di infrastrutture che condiziona lo sviluppo del sistema produttivo del Paese nel suo complesso e ostacola la mobilità dei cittadini, soprattutto nel Mezzogiorno (...)” (punto III,

lett. g);<sup>94</sup> obiettivi, questi, peraltro contestualmente perseguiti dal legislatore anche attraverso il “piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni” (ora “legge obiettivo” n. 443 del 21 dicembre 2001 meglio nota come legge Lunardi). Proprio l’esigenza di un raccordo tra interventi di grandi dimensioni da quello previsti ed esigenze infrastrutturali locali, costituisce, come dichiaratamente enunciato nel comma 1 dell’art. 55, uno dei motivi che ha determinato l’istituzione dei due fondi.

#### Il quadro normativo di riferimento

I due articoli in esame sono strettamente collegati: essi istituiscono, presso il Ministero dell’economia e delle finanze,<sup>95</sup> due fondi nazionali, destinati il primo al sostegno alla *progettazione* di opere pubbliche delle regioni e degli enti locali, il secondo alla *realizzazione* di infrastrutture di interesse locale. Gli articoli presentano anche una certa simmetria nella struttura: in entrambi i casi i primi due commi definiscono le finalità del fondo e dei relativi contributi, sottolineando la coerenza con gli obiettivi di crescita indicati nel DPEF; gli ultimi tre commi, con una formulazione quasi identica, disciplinano rispettivamente: a) la procedura per l’individuazione degli interventi ammessi a fruire dei finanziamenti erogati dai due fondi (il Ministro dell’economia e delle finanze trasmette annualmente al Parlamento, per l’acquisizione del parere da parte delle Commissioni competenti, un piano nel quale viene individuata la destinazione delle disponibilità del fondo)<sup>96</sup>; b) la dotazione del fondo per l’anno 2002 (determinata in entrambi i casi in 50 milioni di euro)<sup>97</sup>; c) il rinvio ad un successivo decreto del Ministro dell’economia e delle finanze di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti per le disposizioni di attuazione. Peraltro l’art. 54, rispetto al 55, presenta due commi in più. In essi: a) si chiarisce che i contributi erogati dal fondo devono essere almeno pari al 50 % del costo della progettazione; b) si descrive dettagliatamente il procedimento per la richiesta di ammissione al contributo, indicandosi, con ciò, anche i criteri che dovranno orientare la

---

<sup>94</sup> Si veda in proposito quanto premesso all’o.d.g. 9/1984/200 Gioacchino Alfano e altri approvato nella seduta del 19 dicembre 2001 in merito agli articoli *de quibus*: “considerato che attraverso tali disposizioni si introducono strumenti normativi in grado di supportare efficacemente le iniziative volte al miglioramento della rete infrastrutturale del Paese, alla valorizzazione delle risorse del territorio e alla qualificazione della migliore progettualità finalizzata alla crescita complessiva delle realtà locali, auspicando che tale intervento consenta, nel corso degli anni, di realizzare con continuità e snellezza operativa le opere rispondenti ai fini sopra indicati”.

<sup>95</sup> Nella legge di bilancio per il 2002 (legge n. 449/2001), i fondi sono istituiti nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze rispettivamente nella UPB 5.2.3.17, cap. 7719 per il fondo di progettazione e nella UPB 5.2.3.18, cap. 7720 per quello di realizzazione delle infrastrutture locali.

<sup>96</sup> Peraltro in sede di prima applicazione, per l’anno 2002, gli interventi ammessi a fruire dei finanziamenti erogati dai fondi sono prioritariamente individuati tra quelli indicati in apposita deliberazione delle competenti commissioni parlamentari.

<sup>97</sup> Per gli anni successivi entrambi gli articoli prevedono il finanziamento dei fondi attraverso la tabella D della legge finanziaria, ai sensi dell’art. 11, comma 3, lett. f) della legge n. 468/1978, come modificato dall’art. 2, comma 16, della legge n. 208 del 1999.

scelta dei destinatari dei finanziamenti; c) si prevede, per il caso di ingiustificati ritardi o gravi irregolarità nell'impiego del contributo, la sanzione della revoca del beneficio.

Il fondo nazionale per il sostegno alla progettazione, così come quello per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale, costituiscono forme di incentivazione alla realizzazione delle opere pubbliche di regioni ed enti locali che vengono ad aggiungersi ad istituti analoghi già presenti nel nostro ordinamento, per quanto destinati, in via prioritaria, in favore di aree depresse del Paese.

Per quanto riguarda in particolare il sostegno alle varie fasi della progettazione, si segnala il *Fondo rotativo per la progettualità*, istituito presso la Cassa depositi e prestiti dall'art. 1, comma 54, della legge n. 549 del 1995, come modificato dal D.L. n. 67 del 1997 (legge n. 135/1997), con il fine di razionalizzare la spesa per gli investimenti pubblici di competenza di regioni ed enti locali. Tale fondo funziona attraverso anticipazioni agli enti territoriali delle spese necessarie per gli studi di fattibilità delle opere, per l'elaborazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi, incluse le valutazioni di impatto ambientale e altre rilevazioni e ricerche necessarie. Gli enti possono beneficiare dei finanziamenti del fondo sulla base di programmi di opere pubbliche da realizzare, allegando una relazione tecnica della quale risultino la finalità, la localizzazione, il costo presunto dell'opera da realizzare e la prevista copertura finanziaria.

La progettazione preliminare dei suddetti enti beneficia, inoltre, di finanziamenti a fondo perduto da parte della Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge n. 144 del 1999, che ha istituito il *Fondo per la progettazione preliminare*. Il fondo, destinato al sostegno della realizzazione degli studi di fattibilità, è volto ad accelerare i tempi di realizzazione degli investimenti pubblici, proponendosi di fornire le disponibilità necessarie allo svolgimento della fase progettuale. Il finanziamento a fondo perduto è, infatti, concesso per la redazione del progetto preliminare dell'opera per la quale sia stato già redatto lo studio di fattibilità ed i risultati di quest'ultimo siano stati valutati positivamente dai nuclei di valutazione e verifica regionali, istituiti, a tal fine, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 1999. Il fondo per la progettazione è peraltro finanziato per il 2002 dall'art. 68 della stessa legge finanziaria 2001.

Più in generale, secondo lo schema delineato dall'art. 34 del D.Lgs. n. 504/1992, che disciplina il sistema dei trasferimenti agli enti locali, lo Stato concorre, in via ordinaria, al finanziamento dei bilanci di province, comuni e comunità montane per le spese di conto capitale attraverso il *Fondo nazionale speciale per gli investimenti*, destinato al finanziamento delle opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico. Il

fondo è quantificato annualmente dalla tabella D della legge finanziaria, ed è riservato, per l'80% ai comuni con meno di 5.000 abitanti, ai sensi dell'art. 49, comma 11 della legge n. 449/1997. La ripartizione dei contributi del fondo è effettuata, per le province ed i comuni, in base alla popolazione di ciascun ente, con riferimento alla spesa media procapite sostenuta per i lavori pubblici, definita dai dati più recenti forniti dall'attuale Ministero per le infrastrutture al servizio statistico nazionale. Il fondo è invece distribuito alle regioni per il successivo riparto alle comunità montane, per la metà sulla base della popolazione residente e per la metà sulla base della superficie dei territori montani. I contributi in conto capitale assegnati agli enti locali sono specificatamente destinati alla realizzazione di tali opere pubbliche, secondo gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale stabiliti dalla regione ai sensi dell'art. 5 del TUEL del 2000. Essi non possono, dunque essere utilizzati per il finanziamento di altri investimenti e di spese correnti.

Sempre il D.Lgs. 504/1992 prevede infine il *Fondo nazionale speciale per gli investimenti* finanziato con i proventi, di competenza dello Stato, derivanti dalla casa da gioco di Campione d'Italia<sup>98</sup>, destinato prioritariamente alla realizzazione di opere pubbliche degli enti in condizioni di degrado o di enti i cui organi siano stati disciolti ai sensi delle norme sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso. Il riparto del fondo tra i citati enti avviene con decreto del Ministro dell'interno.

#### Il processo legislativo specifico.

Gli articoli 54 e 55, in esame, non erano presenti nel testo del d.d.l. presentato dal Governo al Senato: essi sono stati introdotti come articoli aggiuntivi 44.0800 e 44.0801, dalla Commissione bilancio della Camera nella fase conclusiva dell'*iter* (Assemblea della Camera), e qui sono stati approvati assumendo, rispettivamente, la numerazione 44-*bis* e 44-*ter* (cfr. A.C. 1984-A). L'esame dell'art. 44-*bis* si è svolto nella seduta notturna del 18 dicembre 2001 dell'Assemblea della Camera; quello dell'art. 44-*ter* nella seduta del 19 dicembre.

Una analisi del contenuto dei due articoli consente di affermare che essi costituiscono il prodotto di una consapevole opera di mediazione e sintesi delle numerose istanze microlocalistiche di cui resta traccia in vari emendamenti sparsi nelle diverse fasi dell'*iter* della legge. Tale operazione è stata condotta in particolare presso la V Commissione bilancio della Camera. In sostanza, si è promosso un preventivo accordo tra parlamentari di vari collegi in merito agli interventi localistici a cui assicurare priorità in

---

<sup>98</sup> La quota statale è pari al 24% dei proventi ai sensi dell'art. 27, comma 2 della legge finanziaria 2001.

fase di gestione dei due fondi, traducendone il contenuto in un ordine del giorno (o.d.g. 9/1984/200 presentato da Gioacchino Alfano (FI) e altri)<sup>99</sup> approvato dalla Assemblea della Camera nella seduta del 19 dicembre 2001. In questo era contenuto l'elenco<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Gli altri proponenti sono tutti esponenti della maggioranza di Governo: Cè (Lega), Crosetto, Casero, Angelino Alfano, Tarantino, Giudice e Marras (tutti FI), Giuseppe Drago (UDC), Alberto Giorgetti, Costa, Blasi, Zorzato, Verro, Savo, Saro e Patria(tutti FI), Guido Giuseppe Rossi (Lega).

	Importo (in migliaia di euro)	Ente Assegnatario
Dissalatore servizio città di Agrigento e opere di adduzione connesse.	2.000	Comune di Agrigento
Rilancio comprensorio sciistico dell'Alpe di Mera, in Comune di Scopello	1.500	Provincia di Vercelli
Struttura di accoglienza per portatori handicap gravi nella città di Agrigento	1.000	Casa della speranza (Agrigento)
Porto di Castrocucco di Maratea (studio di fattibilità e progetto)	1.000	Comune di Maratea (PZ)
Viabilità di carattere strategico nell'area centrale del Veneto S.S. 245 tratto Trebaseleghe-Castelfranco V. e S.S. 10 Este (PD)-Legnaro (VR)	4.000	Regione Veneto
Recupero della cittadella militare di Alessandria	1.000	Provincia di Alessandria
Centro logistica consortile e termodistruttore per rifiuti industriali con cogenerazione in San Antonio Abate (studio di fattibilità)	1.000	Consorzio sapor Abatesi
Collegamento Valtrompia-Valcamonica	2.000	Provincia di Brescia
Strada statale 417 Catania-Caltagirone	500	ANAS
Strada provinciale 284 Catania-Bronte	150	ANAS
Comune di Brà - ristrutturazione palazzo Mathis e Zizzola	600	Comune di Brà
Strada statale 51 "Di Alemagna" variante Vittorio Veneto-traforo S. Augusta	1.000	Provincia di Treviso
Raccordo porto di Taranto-casello autostradale A14	500	Comune di Taranto
Cittadella del tempo libero	1.500	Provincia di Ragusa
Collegamento stradale strada provinciale 38-Autostrada PA-CT	250	Comune di Palermo
Risanamento ambientale Modica-Fiumelato-Scicli con colonna adduzione a depuratore ASI	1.000	Comune di Modica
Zona commerciale artigianale	1.000	Comune di Franconfonte
Riqualificazione centro storico Monte S. Giovanni	500	Comune di Monte S. Giovanni
Strada statale 417 Catania-Caltagirone (manutenzione)	500	ANAS
Strada provinciale 284 Catania-Bronte	175	ANAS
Palazzotto dello sport di Sora	500	Comune di Sora
Tribunale di Caserta	1.000	Comune di Caserta
Bonifica aree industriali di Brescia-Caffaro e relative discariche	2.000	ASI Brescia-Caffaro

degli interventi considerati prioritari ai fini dell'ammissione al contributo dei due fondi, impegnando il Governo a considerarli nella formulazione del piano attuativo da presentare alla competente commissione parlamentare, in sede di prima applicazione, per l'anno 2002. In questo modo si è riusciti ad evitare l'inserimento in finanziaria di un corrispondente numero di disposizioni microlocalistiche così ottemperando alle prescrizioni della legge n. 208 del 1999.

Per quanto concerne l'analisi degli emendamenti può rilevarsi quanto segue:

nel corso delle due sedute non è stato presentato alcun emendamento soppressivo né integralmente sostitutivo dei due articoli, il che è sintomatico di un sostanziale accordo di fondo tra le forze politiche, quantomeno sull'*an*.

Tra gli emendamenti presentati dall'opposizione (24 su un totale di 30 all'art. 44-bis e 17 su un totale di 20 all'art. 44-ter) i più rilevanti possono ricondursi, in base all'appartenenza partitica dei proponenti, in tre gruppi:

a) Un primo gruppo di emendamenti, presentati da proponenti dell'*Ulivo-DS*, tendevano da un lato a riservare le erogazioni dei fondi agli enti locali più piccoli (44.0800.3, 44.0801.5 e 44.0801.8, Vigni, *DS* e altri) o a quelli interessati dagli eventi alluvionali dell'autunno 2000 (44.0801.4 Dameri *DS* e altri; 44.0801.8, Vigni, *DS* e altri) e comunque a svincolare la scelta dal parametro dell'entità del contributo richiesto (44.0800.9, Vigni *DS* e altri) e dalla generica finalità di valorizzare le risorse produttive (44.0801.7 Vigni *DS* e altri); dall'altro a sostituire la competenza del Ministro dell'Economia e delle finanze con quella del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (44.0800.5 Abbondanzieri *DS* e altri; 44.0800.8 Vianello, *DS* e altri; 44.0800.15 Vigni *DS* e altri; 44.0800.20 Abbondanzieri *DS* e altri; 44.0800.27 Vianello *DS* e altri; 44.0801.3 Vigni *DS* e altri; 44.0801.17 Vigni *DS* e altri).

b) Un secondo gruppo di emendamenti presentato da parlamentari dell'*Ulivo- Margherita*, miravano a introdurre nelle procedure di gestione del fondo l'intesa o il concerto con la Conferenza Stato-Città-Autonomie locali (44.0800.6, 44.0800.16, 44.0800.17, 44.0800.18, 44.0800.29, 44.0800.30, 44.0801.6, 44.0801.19 e 44.0801.20 tutti Boccia – Lusetti *Margherita-DL-Ulivo*).

Strada statale 128-da strada statale 131 a Maudas - allargamento	1.000	ANAS
Viadotto di collegamento tra corso Argentina e strada statale 307 "del Santo"	2.000	Comune di Padova

c) Un terzo gruppo di emendamenti è stato infine presentato dai *Verdi*: questi ultimi miravano a orientare la gestione dei fondi verso interventi a tutela dell'ambiente. Ciò inserendo tra i requisiti della richiesta di cui all'art. 54 uno studio preliminare sulla VIA dell'opera progettata (44.0800.13 Lion *Misto* e altri); introducendo come criterio di scelta delle opere la priorità per gli interventi finalizzati alla tutela ambientale e sanitaria e alla sicurezza del territorio (44.0800.25 e 44.0801.15 Lion *Misto* e altri); aggiungendo, tra le finalità indicate al comma 2 dell'art. 55 il miglioramento delle condizioni ambientali e sanitarie della zona interessata (44.0801.9 Lion *Misto* e altri); affidando l'attuazione del fondo per la progettazione, ad un decreto dei Ministri dell'Economia e dell'Ambiente anziché al concerto del primo con quello delle infrastrutture e dei trasporti (44.0800.28 Lion *Misto* e altri).

Nessuno degli emendamenti proposti dall'opposizione ha avuto parere favorevole della Commissione bilancio e del Governo e *a fortiori* nessuno di essi è stato approvato. Gli unici emendamenti approvati (6 su 30 all'art. 44-bis e 3 su 20 all'art. 44-ter), tutti presentati dalla maggioranza, non sembrano andare nella direzione di quelli proposti dalla opposizione: alla richiesta di stabilire una priorità per gli interventi a favore degli enti locali di minori dimensioni, la maggioranza ha risposto estendendo l'ambito di applicazione della norma anche alle Regioni (44.0800.2 Crosetto *FI*, e altri); alla richiesta di orientare i fondi prevalentemente alla tutela del territorio, specie con riferimento alle zone alluvionate, la maggioranza ha opposto la coerenza degli articoli con i generali obiettivi di crescita indicati nel DPEF (44.0800.1 e 44.0801.2 Crosetto *FI* e altri). Tutti gli altri emendamenti approvati hanno contenuto meramente formale.

#### Profili notevoli del caso

Il caso esaminato rappresenta l'esito di un'operazione di sintesi delle numerose istanze microlocalistiche emerse, come di consueto, nelle varie fasi dell'iter della finanziaria. L'operazione è stata condotta dalla V Commissione bilancio della Camera. La scelta di far confluire le suddette istanze nella istituzione di due fondi nazionali, rimettendo alla votazione di un o.d.g. la loro specifica destinazione, ha consentito di evitare l'inserimento, già nella legge finanziaria, di norme suscettibili di assumere carattere microlocalistico, coerentemente alle prescrizioni "antiparticularistiche" disposte dall'art. 2 della legge 25 giugno 1999, n. 208.<sup>101</sup> Ciò costituisce un indubbio elemento

---

<sup>101</sup> Art. 2 della legge n. 208 del 1999: "La legge finanziaria (...) contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare (...) i-ter:

innovativo rispetto alla finanziaria dello scorso anno, in cui invece simili disposizioni microsettoriali ancora abbondavano. L'esigenza di trovare un definitivo accordo spiega anche il perché della tardiva introduzione dei due emendamenti e della totale assenza di dibattito in merito.

Per quanto concerne i rapporti tra maggioranza e opposizione, si segnala la totale assenza di fenomeni di interazione: infatti, nonostante la mancata presentazione di emendamenti di tipo soppressivo o sostitutivo da parte dell'opposizione faccia presumere un sostanziale accordo di fondo sulla opportunità dei due emendamenti aggiuntivi, non può farsi a meno di sottolineare come tutti gli emendamenti dell'opposizione siano stati respinti e come quelli proposti e approvati dalla maggioranza abbiano contenuto diverso da quelli dell'opposizione o, comunque, meramente formale.

### **3. La manovra finanziaria il Parlamento: i segni di un'evoluzione in corso**

#### **Premessa**

Il processo di bilancio con cui si definisce la manovra di finanza pubblica ha trovato la sua disciplina per la prima volta nella l. 468/1978. Successivamente la materia ha subito altre due importanti riforme dapprima, a dieci anni di distanza, con la l. 362/1988 e in un secondo momento con la recente l. 208/1999.

Ad ognuno di questi interventi legislativi si sono accompagnate altrettante modifiche nelle procedure parlamentari che hanno avuto lo scopo di razionalizzare e di tradurre in vincoli formali i contenuti delle leggi di riforma.

Attualmente la procedura di bilancio si articola in quattro fasi alle quali corrispondono altrettanti documenti finanziari: il DPEF, la legge di bilancio, la legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

Una serie di fattori concomitanti, in particolare il vincolo del patto di stabilità europeo, la riforma del Titolo V della Costituzione e la filosofia di politica economica della nuova maggioranza di governo hanno indotto gli attori del processo di bilancio a un generale ripensamento della strumentazione di finanza pubblica fino ad ora utilizzata. La riflessione ha investito soprattutto la natura e il ruolo della legge finanziaria come

---

norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale".

elemento portante della manovra di bilancio e momento di raccordo delle politiche economico-finanziarie elaborate ai vari livelli di governo.

**La prima manovra finanziaria del secondo Governo Berlusconi: i provvedimenti dei “cento giorni”, il DPEF e i collegati.**

La manovra finanziaria per il 2002, la prima della nuova maggioranza di centro destra che ha vinto le elezioni del 13 maggio 2001, presenta importanti elementi di novità, riconducibili essenzialmente al ruolo che essa riveste come manovra di apertura della XIV legislatura. In questa veste, infatti, essa si preoccupa di farsi carico dei contenuti del programma di governo sul quale la coalizione vincente ha potuto misurare il proprio consenso elettorale, secondo quelle linee di tendenza che sembrano orientare il sistema politico italiano verso una competizione bipolare.

Gli strumenti a disposizione del nuovo Governo per attuare la propria manovra, peraltro, erano quelli classici e più volte “rimaneggiati”, risultanti dal combinato disposto della disciplina legislativa (legge 468 del 1978) e delle norme regolamentari che l’hanno tradotta in atto; la manovra per il 2002 si segnala innanzi tutto proprio per il fatto di avere spinto al massimo le potenzialità di quell’articolato di strumenti e di procedure, riuscendo a fornirne una lettura per certi versi nuova.

Ancor di più si segnala, per il suo elemento di novità, l'utilizzazione ad opera del Governo di una serie di provvedimenti, rientranti in quel pacchetto definito dei “cento giorni”, con cui, prima della discussione e della approvazione del d.d.l. finanziaria, si sono volute preconstituire alcune condizioni allo scopo di modificare il quadro economico sul quale operare la manovra e di avviare subito politiche di sviluppo e di sostegno all'economia.

Nel dettaglio si trattava dei seguenti provvedimenti: 1) D.L. 350/2001, c.d. “scudo fiscale”, sul rientro dei capitali detenuti all'estero il cui effetto è stato stimato in circa 1.250 mln. di euro; 2) D.L. 351/2001 sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, con effetti stimati per oltre 5.160mln. di euro; 3) l. 383/2001, la c.d. Tremonti-bis, che, tra le altre cose, disponeva una detassazione del 50% sugli utili reinvestiti in beni strumentali per l'esercizio dell'attività produttiva, l'applicazione di un regime agevolato per i maggiori redditi derivanti dall'emersione di attività sommerse e la regolarizzazione del lavoro svolto “in nero”, con effetti calcolati per circa 2.200 mln. di euro; 4) dl 347/2001 con il quale si è tradotto sul piano normativo l'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome dell'8 agosto 2001 in materia sanitaria, in base al quale queste ultime si impegnano a far fronte alle maggiori spese sanitarie.

Gran parte di questi provvedimenti venivano approvati sotto forma di misure urgenti e necessitate dalla contingenza economica; nonostante il loro carattere di interventi di carattere “straordinario”, la loro realizzazione era però già stata prevista nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria per il 2002-2006. Infatti, nel complessivo disegno di programmazione economica per l'intero arco della legislatura, accanto allo spazio di manovra tradizionalmente riservato alla legge finanziaria e alle riforme strutturali demandate ai collegati fuori sessione, il Governo ha immaginato di avviare un processo di risanamento e sviluppo, in anticipo rispetto alla sessione di bilancio, di fronte ad una situazione da esso ritenuta preoccupante sul piano economico e contabile<sup>102</sup>.

E' il DPEF, in sostanza, a mettere in collegamento i provvedimenti anticipatori della manovra con la legge finanziaria e i successivi disegni di legge collegati e a spiegarne le connessioni. Si può pertanto affermare che il documento presentato dal Governo e approvato con risoluzione dalle due Camere tende a rivestire ancor di più quel ruolo di centro decisionale dell'intera visione di politica economica che l'Esecutivo esprime nel breve e nel lungo periodo. Proprio la volontà, espressa dal Governo e confermata dalla maggioranza parlamentare, di includere nel DPEF anche provvedimenti dallo stesso Esecutivo definiti straordinari, testimonia l'accresciuta considerazione che gli organi di indirizzo politico ormai, si può dire definitivamente, riconoscono a questo documento, consolidando la scelta operata dal legislatore con la riforma del 1999.

E' sempre il DPEF a chiarire le particolari caratteristiche che l'attuale Governo ha voluto attribuire agli altri provvedimenti collegati alla legge finanziaria, quelli successivi alla sessione di bilancio e normativamente previsti nella disciplina di contabilità pubblica. L'Esecutivo dichiarava di voler procedere alla predisposizione di una legge finanziaria “ridotta all'osso” per agevolarne il passaggio parlamentare, e conseguentemente di accrescere la materia rimandata ai provvedimenti collegati, definiti “la vera struttura portante delle politiche del Governo nei vari settori” e che sarebbero stati trattati “nella più consapevole sede delle Commissioni di merito, senza creare un ingolfamento dei lavori delle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento”. La consapevolezza del Governo sulla importanza strategica dei provvedimenti collegati in relazione al conseguimento degli obiettivi finanziari programmati e al rilancio dell'economia, veniva evidenziata nell'affermazione secondo la quale con essi sarà possibile “comporre il mosaico della manovra in tempi compatibili con la necessità di ottenere effetti finanziari e ordinamentali a decorrere dal 1° gennaio 2002”. Sopra tutto, con i collegati si esprimeva l'esigenza di “trasformare in norme di legge il programma di Governo”.

---

<sup>102</sup> Nel DPEF si legge, infatti: “Una parte significativa delle riforme è anticipata dagli interventi di carattere straordinario, sviluppati nella logica tipica dei cento giorni” (cfr. DPEF 2002-2006, par. 3.1.2).

La legge finanziaria per il 2002 così come delineata nel DPEF, in definitiva, avrebbe dovuto trovare nel reticolato dei provvedimenti precedenti e dei collegati successivi ad essa, i propri presupposti logico-contabili<sup>103</sup>.

Un così ambizioso progetto, soprattutto se si pone mente alle riforme strutturali contenute nei collegati alla manovra, trovava giustificazione non solo nella spinta inerziale e motivata della convincente vittoria elettorale della nuova maggioranza di centro-destra, ma anche nella consapevolezza della propria forza numerica da far valere in Parlamento.

Senza voler esprimere valutazioni, va però evidenziato come a distanza di poco più di un anno dalle elezioni politiche, il Parlamento non sia ancora riuscito ad approvare nessuno dei disegni di legge collegati alla finanziaria per il 2002. Dei nove ddl collegati presentati dal Governo e approvati dal Consiglio dei ministri in due tappe (a metà novembre e subito dopo Natale), solo cinque hanno superato il vaglio di un ramo del Parlamento<sup>104</sup> (tra i quali merita di essere segnalata, per l'importanza della materia, la delega per la riforma fiscale), mentre per gli altri quattro deve ancora essere ultimato il primo esame in commissione referente alla Camera o al Senato<sup>105</sup>. Tra questi ultimi si segnalano in particolare le deleghe in materia previdenziale e sul mercato del lavoro e occupazione.

Il rischio che si profila, per quanto concerne alcuni dei provvedimenti cui la maggioranza e il Governo hanno assegnato particolare importanza, è dunque quello di un ritardo nella loro definitiva approvazione parlamentare. Ciò a causa di un effetto "ingolfamento" che vedrà le due Camere impegnate prima dell'estate nell'esame di altri disegni di legge ordinaria altrettanto "cruciali" e di ben otto decreti legge in attesa di

---

<sup>103</sup> Coerentemente con le prescrizioni della normativa contabile il Governo indicava nel DPEF le materie nelle quali sarebbe intervenuto con i provvedimenti collegati: fisco; devoluzione di poteri dallo Stato alle Regioni in materia di sanità, istruzione, sicurezza; previdenza, soprattutto costruendo il "secondo pilastro" della previdenza integrativa; istruzione e ricerca; infrastrutture e trasporti; pubblica amministrazione e sua informatizzazione; gestione del patrimonio pubblico; sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse; liberalizzazione dei mercati e dei servizi pubblici; tutela dell'ambiente.

<sup>104</sup> Si tratta, in dettaglio, delle seguenti deleghe al Governo: a) disposizioni per la riforma del sistema fiscale statale (AS 1396, presentato alla Camera il 28 dicembre 2001 e da essa approvato l'8 maggio 2002, ora in esame alla VI commissione del Senato); b) disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (AS 1246, presentato alla Camera il 28 novembre 2001 e approvato dalla stessa il 13 marzo 2002, ora in corso d'esame alla commissione VIII del Senato); c) disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione (AS 1271, presentato alla Camera il 19 dicembre 2001, e da questa approvato il 19 marzo 2002, ora in corso d'esame alla commissione I del Senato); d) disposizioni in materia ambientale (AS 1121, presentato alla Camera il 28 novembre 2001 e approvato dalla stessa il 6 febbraio 2002, ora in corso d'esame al Senato); e) misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (AS 1149, presentato alla Camera il 28 novembre 2001 e ivi approvato il 13 febbraio 2002, in corso d'esame alla commissione X del Senato).

<sup>105</sup> Alla Camera sono in discussione le deleghe sulle seguenti materie: a) protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (AC 2031-ter, presentato alla Camera il 12 febbraio 2002, in corso d'esame alle commissioni X e XII); b) previdenza e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria (AC 2145, presentato alla Camera il 28 dicembre 2001, in corso d'esame alla commissione XI della Camera); agricoltura (AC 2122-ter, presentato alla Camera il 14 gennaio 2002, in corso d'esame alla XIII commissione). Al Senato è ferma la sola

conversione, tra i quali è in posizione di assoluta priorità per il Governo il DL n. 63 del 2002, che ha già superato il vaglio della Camera<sup>106</sup> e sul quale è ora chiamato a pronunciarsi il Senato. L'eventuale slittamento a dopo l'estate dell'esame definitivo dei collegati, ancora in pendenza alle Camere, dunque, potrebbe creare problemi di sovrapposizione con l'avvio della prossima sessione di bilancio e con il varo della finanziaria per il 2003.

#### La legge finanziaria per il 2002 e le prospettive di riforma.

Dopo l'ingresso dell'Italia nella Unione Monetaria Europea, che si deve all'attuazione di manovre finanziarie ispirate all'obiettivo di accelerare il processo di risanamento della finanza pubblica, divenuta meno stringente l'esigenza di ridurre drasticamente l'indebitamento netto della P.A., la legge finanziaria può assumere, accanto al rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità, quella di sostegno allo sviluppo dell'economia nazionale.

Essa si muove, nelle intenzioni del Governo, lungo i binari definiti da due linee guida: l'obiettivo che la finanziaria si propone è quello di porre in essere una politica di sviluppo che faccia crescere l'economia del Paese ad un ritmo più accelerato di quello finora registrato; questo obiettivo va però conciliato con la necessità di rispettare il vincolo europeo e gli impegni contratti con gli organi comunitari e che richiedono in sostanza il mantenimento di bassi livelli d'inflazione e la conservazione e il miglioramento degli equilibri finanziari. Tale vincolo, si legge nel DPEF, determina la qualità e l'intensità della politica di bilancio; in sostanza, individua lo spazio di manovra concesso agli organi di indirizzo.

Nell'ottica di un uso più razionale dello strumento della legge finanziaria, il Governo si era proposto di autolimitarsi nella predisposizione del suo contenuto attenendosi ai vincoli indicati nella legge di contabilità e quindi di lasciare alla finanziaria la sola individuazione del valore dei saldi, l'eventuale regolazione delle aliquote fiscali, la stesura delle tabelle, rimandando ai provvedimenti collegati la definizione, non esclusivamente ordinamentale, delle altre materie oggetto di intervento pubblico. Questa autolimitazione si basa sulla constatazione che la riforma della legge che disciplina la formazione dei documenti di contabilità pubblica introdotta nel 1999, riportando nella finanziaria alcuni dei contenuti prima rimandati ai collegati (che ora vengono però

---

delega in materia di mercato del lavoro e occupazione (AS 848, presentato al Senato il 15 novembre 2001, in corso d'esame alla commissione XI).

<sup>106</sup> Si tratta DL comportante "Misure urgenti su riscossione, farmaceutica, adempimenti comunitari, cartolarizzazioni, patrimonio e finanziamento delle infrastrutture" il cui termini di conversione scadrà il 16 giugno.

esaminati fuori della sessione) ha reso tecnicamente possibile la predisposizione di finanziarie con oggetto tendenzialmente indeterminato, che produce un ampliamento dell'articolato normativo e, conseguentemente, dell'onere finanziario.

Sulla base di queste considerazioni lo stesso Governo ha fatto propria quella linea di tendenza che vorrebbe trasformare la legge finanziaria in legge di stabilità, esaltandone il ruolo di “cerniera” tra il livello europeo, in cui vengono indicati i parametri, il livello nazionale, in cui vengono programmate e avviate politiche di sviluppo compatibili con i vincoli europei, e il livello locale al quale sempre più, soprattutto in Italia a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, si rimanderanno porzioni significative delle politiche pubbliche. Tecnicamente, la riforma potrebbe tradursi o in una radicale modifica dell'art. 81 Cost., oppure mantenersi al livello della legislazione ordinaria e delle riforme regolamentari. Il giudizio parzialmente critico del passaggio parlamentare della finanziaria, dove l'originario d.d.l. elaborato dal Governo ha subito modifiche e aggiunte (ricavabili anche dal dato numerico: rispetto ai 39 articoli presentati dal Governo, la legge licenziata dal Parlamento ne contiene ben 79) ha indotto il Governo a prendere in considerazione addirittura l'ipotesi della sua soppressione.

E' tuttavia emerso chiaramente che, a Costituzione invariata, non sarebbe possibile operare, attraverso la sola legge di bilancio, alcuna modifica alla legislazione, sia sul versante dell'entrata che della spesa. Ferma restando questa cornice costituzionale, pertanto, la finanziaria continua a rappresentare uno strumento utile sotto vari profili: la relativa facilità di procedere alla sua approvazione, garantita dai tempi stretti e dagli accorgimenti procedurali che caratterizzano la sessione di bilancio, ne fanno ancora un documento prezioso per l'Esecutivo, che riesce spesso a fare approvare norme che nel corso di un *iter* normale incontrerebbero notevoli difficoltà; è strumento di attuazione del programma di Governo e di raccordo complessivo della legislazione di spesa.

Nelle proposte del Governo vi sarebbe pertanto l'ipotesi non di eliminare, ma di trasformare la finanziaria, eventualmente, come prospettato dal sottosegretario di Stato Vegas, modificandone l'ambito temporale di validità (da annuale in triennale); si vorrebbe inoltre superare l'indicazione dei saldi, sostituendola con la fissazione del tetto complessivo delle entrate e delle spese<sup>107</sup>. La “nuova” finanziaria dovrebbe poi preoccuparsi di individuare il riparto delle responsabilità relative all'attuazione del Patto di stabilità fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali e di fissare le misure necessarie al fine

---

<sup>107</sup> A questo riguardo, si può notare che il Governo ha inizialmente presentato al Parlamento il proprio DPEF senza indicazione dei saldi macroeconomici. Le Commissioni Bilancio delle due Camere hanno infatti lavorato su un documento privo di tali indicazioni che sono comparse soltanto nell'esame in Aula. Il Ministro Tremonti spiegava tale ritardo in base alla considerazione che il metodo per saldi sarebbe ormai superato, poiché le grandezze che delimitano l'ambito della manovra sono quelle definite in sede europea e fissate nel Patto di stabilità e crescita.

di vincolare tutti i soggetti di spesa al rispetto dei vincoli comunitari. Si tratterebbe di una finanziaria che il Sottosegretario di Stato per l'Economia e le Finanze Vegas, nell'audizione resa alle due Commissioni Bilancio riunite, ha definito "asciutta" e si è in precedenza osservato come il Governo, già nel DPEF di quest'anno, immaginava una finanziaria "ridotta all'osso", ma il cui esito, evidentemente, non ha soddisfatto le iniziali aspirazioni. I responsabili del Ministero dell'Economia puntano il dito, inoltre, sulla possibilità di emendare il testo governativo: a loro avviso la legge finanziaria, non dovrebbe, coerentemente con le sue finalità, poter essere assoggettata a troppe modifiche nel corso dell'esame parlamentare, laddove tali modifiche tendono a sbiadirne la riferibilità ai contenuti del DPEF ed individuano vari accorgimenti per rendere effettivo tale limite<sup>108</sup>.

Nel dibattito parlamentare che è seguito a tali dichiarazioni, i rappresentanti sia della maggioranza che dell'opposizione hanno convenuto con il Governo sulla necessità di riformare i documenti di bilancio; è stata espressa, tuttavia, la preoccupazione che tale riforma non si traduca in una compressione delle prerogative parlamentari, cosa che invece potrebbe accadere riducendo drasticamente la possibilità di proporre emendamenti al testo presentato dal Governo o sostituendo alla finanziaria per saldi una finanziaria per totali di entrata e spesa. Questa modifica, in particolare, produrrebbe un effetto di mortificazione del ruolo parlamentare a causa della difficoltà di intervenire sul testo della finanziaria con uno strumento emendativo sottoposto al vincolo di lasciare invariato il tetto complessivo delle entrate e delle spese e quindi, di fatto, potendo procedere soltanto ad operazioni di compensazione fra le poste contabili.

Dall'esame della discussione si percepisce una certa tensione tra le aspirazioni del Governo e gli orientamenti emersi in Parlamento, significativamente condivise anche dalla parte politica che sostiene l'Esecutivo: l'approvazione di questa finanziaria ha dimostrato la capacità di tenuta delle Assemblee rappresentative che hanno saputo svolgere un ruolo attivo nella definizione delle scelte di politica economico-finanziaria. Peraltro, fermo restando l'obiettivo di ridimensionamento dell'ambito di intervento riservato al livello nazionale di governo, derivante dai vincoli connessi al patto di stabilità, risulta evidente che il Parlamento tende a svolgere una funzione di raccordo tra diverse istanze, le quali trovano espressione in primo luogo nell'attività emendativa, soltanto in parte riconducibile ad esigenze di carattere microlocalistico o settoriale. Tale particolare

---

<sup>108</sup> Si tratterebbe, in sostanza, di escludere gli emendamenti non riferibili agli indirizzi contenuti nella risoluzione approvativa del DPEF o nell'analogo documento dell'opposizione, il quale verrebbe ad acquistare la dignità di un atto parlamentare produttivo di effetti vincolanti e non soltanto di manifesto del controprogramma della minoranza. Il Sottosegretario suggerisce, inoltre, di riservare alle Commissioni in via esclusiva, l'esame degli emendamenti e di escludere la possibilità di votare in Assemblea emendamenti aggiuntivi, che sono spesso il

attenzione manifestata dal Parlamento nei confronti dei diversi interessi coinvolti non sembra, d'altra parte, mettere in discussione gli indirizzi e le scelte generali posti in essere dal Governo; addirittura, nel caso della finanziaria per il 2002, si registra un leggero miglioramento dei saldi ad opera delle modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare.

---

canale per inserire in finanziaria norme di carattere localistico o microsettoriale (cfr. A.S., V Commissione permanente, 20 febbraio 2002).