

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore finanza pubblica

*Estratto dal Rapporto 2003 sullo stato della
legislazione*

XIV LEGISLATURA
novembre 2004

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un' apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.

A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria). La nota di sintesi che precede il testo mette a fuoco le principali tendenze evolutive individuate nel periodo considerato e i progressi nelle politiche per migliorare la qualità della legislazione.

Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.

Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità quali l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Indice

Nota metodologica	1
Introduzione	3
Nota di sintesi.....	9
SCHEDA DI ANALISI	
1. La difficile definizione di un nuovo assetto della finanza pubblica.....	13
2. Caratteri generali della riforma costituzionale e sue ricadute sull'attività legislativa.....	15
3. I provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici	22
4. Il coordinamento della finanza pubblica: il Patto di stabilità interno.....	24
5. Gli interventi in materia di debito pubblico	27

NOTA METODOLOGICA

Per facilitare la lettura della parte speciale del Rapporto 2003 sullo stato della legislazione, si pubblicano in estratto le schede relative ai cinque settori oggetto di approfondimento (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità).

Ciascun estratto si compone di tre parti, tutte estrapolate dal Rapporto:

la prima contiene considerazioni di ordine generale, tratte dalla nota di sintesi del Rapporto, sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in corso nei cinque settori;

la seconda presenta in sintesi i risultati dell'analisi svolta per ciascun settore;

la terza riproduce la scheda di analisi relativa a ciascun settore.

INTRODUZIONE

In un quadro ancora aperto e mutevole, emergono tuttavia alcune linee di tendenza che uniscono riforme costituzionali approvate e quelle in via di approvazione, la legislazione ordinaria più recente e la concreta dinamica dei rapporti Stato-autonomie alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Viene ovunque in evidenza nel sistema che si sta progressivamente delineando il superamento di un criterio "semplice" di riparto per materia quale modulo di attribuzione di competenza fra i diversi livelli dell'ordinamento.

Questa conseguenza deriva dalle stesse caratteristiche più generali su cui il nuovo sistema si sta fondando, al di là delle espressioni utilizzate e del concreto riparto di competenze di volta in volta adottato nei singoli comparti, come dimostrano le categorie argomentative adottate dalla Corte nelle sentenze più importanti. Sono queste sentenze che offrono infatti una complessiva chiave di lettura del nuovo sistema fondata su elementi evidenti e macroscopici di varia natura:

l'elencazione delle competenze statali comprende definizioni non sempre corrispondenti a materie riguardanti ad ambiti o settori, ma piuttosto a finalità o a versanti generali della legislazione;

nelle competenze concorrenti vi sono materie che sdoppiano competenze già considerate in quelle esclusive dello Stato, consentendo un doppio livello di intervento statale e regionale nelle stesse materie;

il principio mobile adottato per la ripartizione delle competenze amministrative dall'articolo 118 prevede che la legislazione possa distribuire le competenze amministrative in funzione dei principi di concorrenza, proporzionalità e sussidiarietà, con la conseguenza di ridistribuire anche le competenze normative relative alle funzioni amministrative;

la natura residuale e non nominata delle competenze esclusive delle Regioni rende questo campo privo di riferimenti materiali. Tali competenze sono definibili solo a partire dalle politiche legislative concretamente in atto tra Stato e Regioni. Nell'area non nominata sono le stesse Regioni a riempire di contenuti le competenze esclusive disegnando le loro politiche legislative anche in via di anticipazione o di competizione con quelle statali, come dimostra la analisi della legislazione regionale 2003;

in aggiunta, le direttive europee rappresentano un elemento di permanente fluidificazione del sistema quando chiamano in causa anche le competenze regionali e locali, in quanto in questo campo lo Stato concorre per definizione alla responsabilità per l'attuazione e garantisce la conformità dell'ordinamento italiano. Allo stesso modo agiscono i vincoli conseguenti al rispetto del patto di stabilità;

infine, il tipo di legislazione oggi prevalente, tendenzialmente intersettoriale, rende comunque le materie tradizionali insufficienti a contenere le correnti politiche legislative, che si riferiscono piuttosto a grandi finalità ben più ampie delle materie. Anzi tali grandi finalità richiedono quasi sempre il concorso di diversi livelli territoriali e un continuo intreccio tra atti normativi e atti amministrativi.

La distribuzione delle competenze segue ormai modalità assai più complesse nelle quali, insieme alle materie, concorrono altri fattori:

le finalità perseguite dalle grandi politiche intersettoriali (sviluppo, sicurezza, miglioramento della competitività del sistema paese, ecc.) in rapporto alla dimensione degli interessi di volta in volta perseguiti e la effettiva capacità di perseguirli che allocano le funzioni pubbliche secondo i criteri di sussidiarietà e proporzionalità;

la tutela di una base uniforme di fruizione dei diritti di cittadinanza;

la distribuzione effettiva delle competenze risulta dalla natura assai complessa dei fini che animano le correnti politiche legislative, in relazione al loro carattere interterritoriale e intersettoriale e alla dimensione degli interessi e dei diritti di cittadinanza in gioco.

Per questo le politiche legislative sono spesso il risultato di moduli negoziali che coinvolgono i diversi soggetti istituzionali interessati e che si svolgono in sedi differenziate: le Istituzioni comunitarie, le conferenze fra Stato e Regioni e autonomie, la interlocuzione diretta fra il Parlamento e le stesse autonomie, che assume una importanza sempre maggiore nell'ambito della decisione legislativa.

In questo quadro, l'attribuzione di competenze non viene effettuata una volta per tutte in base ad una rigida ripartizione per materie, ma in base all'attribuzione, ai diversi livelli territoriali, di quote nello svolgimento di più ampie politiche legislative in relazione alle finalità, alle caratteristiche e alla miscela di profili "materiali" che compongono ciascuna politica legislativa.

Alla base di queste tendenze vi sono dunque principi e fattori materiali comuni e continui tra l'ordinamento comunitario – storicamente caratterizzato da una tendenziale parità tra i livelli territoriali che lo compongono - e il nuovo ordinamento nazionale che si delinea in Italia.

Ne sono espressione formale alcune norme fondamentali che non caso restano ferme anche nel testo della riforma costituzionale in discussione:

l'articolo 114 sulla composizione della Repubblica, nel quale Regioni e Enti locali si affiancano paritariamente allo Stato;

il primo comma dell'articolo 117, per il quale lo Stato e le Regioni esercitano le loro competenze legislative nel quadro dei vincoli stabiliti dall'ordinamento comunitario.

Il primo comma dell'articolo 118, che pone a fondamento della distribuzione delle funzioni amministrative i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nell'ordinamento unitariamente considerato e comprensivo di tutti i diversi livelli territoriali, il principio di sussidiarietà opera come veicolo di collegamento tra i diversi livelli territoriali e come fattore di una continua fluidità e concorrenza degli stessi.

L'attrazione e la connessione di diversi gradi di competenze per sussidiarietà produce una sussidiarietà "procedimentalizzata", cioè un contesto caratterizzato dalla concertazione e dal coordinamento tra i vari

livelli territoriali che devono essere proceduralmente coinvolti, in base al principio di leale cooperazione.

Si delineano così i contorni di un sistema di poteri normativi e di competenze scorrevoli nei due sensi (verso il basso non meno che verso l'alto) in relazione alle necessità e alle scelte politiche che animano le maggiori politiche legislative che si dipartono dai diversi livelli territoriali.

Ne risulta una logica del tutto nuova basata sulla concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione di politiche legislative e su competenze normative pronte a combinarsi tra loro in mille modi, in relazione alle finalità e agli obiettivi che di volta in volta concretamente si propongono o si impongono in via politica a livello statale e regionale. E' una logica che conduce nel lungo periodo a togliere peso o forse semplificare la ripartizione per materie e a valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità.

Il Rapporto 2003 cerca di cogliere e di portare all'attenzione delle Assemblee elettive, cui in primo luogo si rivolge, le tendenze più costruttive e positive che si delineano nel nuovo sistema. Ad esse spetta la valutazione delle possibili conseguenze, nella formazione delle future politiche legislative, di un nuovo approccio più consapevole della loro natura complessa, intersettoriale e interterritoriale, e del rilievo che assumono in questo quadro la previa definizione di obiettivi e procedure secondo il modulo tipico della legislazione "complessa".

A questo scopo il Rapporto riprende l'analisi - già svolta lo scorso anno - di cinque aree legislative intermedie tra lo Stato e le Regioni (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità), scelte nel 2002 tra quelle dove si concentra la legislazione statale di maggior rilievo politico approvata nella prima parte della legislatura. Si individuano in queste aree politiche legislative, in grado di fornire un esempio significativo di come vengono interpretate le competenze in presenza di finalità che trascendono per ampiezza le materie tradizionali.

Per ciascuna di tali aree, sono stati considerati e riassunti gli indirizzi derivanti :

dalla legislazione statale e regionale approvata nello stesso periodo;

dalla innovativa giurisprudenza della Corte costituzionale apparsa nel 2003 e nella prima parte del 2004;

dalle valutazioni espresse in sede parlamentare sia dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, sia dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'andamento della produzione legislativa nel 2003 nelle cinque aree considerate fa emergere, in un apparente disordine e in un clima di persistente incertezza, i segnali che consentono di confermare la chiave di lettura già enunciata. E' significativo che in tutte e cinque le aree si registrano:

una forte dinamica legislativa statale, che non è frenata, ma sembra quasi trarre alimento da una ricerca attiva degli spazi di competenza statale lungo le aree di confine;

importanti pronunce della Corte costituzionale, per molti versi anticipate, nel merito, dai pareri di costituzionalità espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato nel corso del procedimento di approvazione, entrambi fondati sulle categorie interpretative di carattere generale ricordate nel paragrafo precedente;

la assoluta prevalenza nella legislazione e nella giurisprudenza di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e a forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali.

Le politiche legislative, analizzate nella parte speciale del rapporto con riferimento alle aree dell' agricoltura, delle infrastrutture, dell' energia, della sanità e della finanza pubblica, soprattutto per i modi in cui sono filtrate e convalidate dalle sentenze della Corte costituzionale, confermano la linea interpretativa fin qui esposta.

Ci si può domandare: una volta che questa nuova logica sia stata generalmente acquisita e si sia consolidata, non sarà possibile, anche nella revisione delle norme costituzionali, togliere peso e semplificare la ripartizione per materie e valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità ?

NOTA DI SINTESI

Nel campo della finanza pubblica, il complesso delle norme introdotte muove nel senso di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, comunque in termini tali da garantire la coerenza complessiva del sistema. La normativa sembra avere essenzialmente carattere sperimentale, in attesa di definire un assetto più stabile nei rapporti tra la finanza statale e la finanza regionale e locale.

La questione delle risorse per la finanza regionale e locale si ripropone ogni anno e non si può ancora contare su quell'assetto stabile e chiaro che sarebbe necessario. Ma è anche vero che in una situazione così complessa una soluzione adeguata per la finanza regionale e locale può nascere solo da una ricerca sul campo e da un progressivo perfezionamento anno per anno, sulla base dei risultati e della effettiva capacità di conciliare l'autonomia degli enti territoriali con il rispetto dei vincoli del complessivo equilibrio della finanza pubblica nazionale. Ogni anno si assiste ad un difficile confronto su questi temi, che passa attraverso diversi provvedimenti e si concentra nella discussione del DPEF e della legge finanziaria. Al tempo stesso sappiamo che proprio questa stretta crea la tensione da cui può venire ogni anno un progressivo affinamento nelle regole, tale da consentire un effettivo esercizio di autonomia e di responsabilità.

Nel corso degli anni novanta si è assistito ad un duplice processo, per cui, da un lato, è stata definita, in ambito comunitario, una disciplina sovranazionale delle decisioni di bilancio degli Stati membri, e, dall'altro, è stata potenziata l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, che ha trovato pieno riconoscimento nella riforma del Titolo V della Costituzione.

Per effetto di questi processi la finanza pubblica si è configurata come un settore nel quale le decisioni vengono assunte attraverso complesse interrelazioni tra diversi livelli di governo (le istituzioni comunitarie, le istituzioni nazionali, le istituzioni regionali e locali). Non di rado tali

interrelazioni assumono la forma di vere e proprie negoziazioni, ovvero possono dare luogo a contrasti e contenziosi.

Nell'ambito della finanza pubblica, pertanto, prima e in misura più accentuata che in altri settori, è emersa l'esigenza di definire normative che rispondano alle finalità di coordinamento, attraverso la determinazione di obiettivi e la disciplina di procedure di programmazione e controllo.

Sotto questo profilo sia il patto di stabilità e crescita, a livello comunitario, che il patto di stabilità interno, a livello nazionale, possono essere considerati un esempio di legislazione volta a organizzare le decisioni, individuando vincoli in relazione ai quali si esplica l'autonomia di scelta degli enti interessati.

Il fatto che, in ambedue i casi, si assista ad un faticoso processo di progressivo aggiustamento delle regole, ovvero delle loro modalità interpretative e applicative, dipende anche dalla novità che questi strumenti normativi rappresentano e dalla molteplicità di esigenze alle quali sono chiamati a rispondere.

Non si può, tuttavia, trascurare un aspetto positivo di grande rilievo: tanto le procedure del patto di stabilità e crescita che quelle del patto di stabilità interno hanno determinato la comune consapevolezza che il vincolo di bilancio non è una variabile indipendente, ma corrisponde ad una esigenza profonda di qualità delle politiche pubbliche. Vincoli quantitativi, infatti, anziché limitare l'autonomia di scelta, possono tradursi per le istituzioni competenti in uno stimolo a valutare quale sia la migliore allocazione delle risorse disponibili e a porre in essere strumenti di verifica dei risultati effettivamente raggiunti.

In relazione a questo contesto generale bisogna considerare anche le innegabili difficoltà che, per quanto concerne i rapporti tra lo Stato da un lato, le Regioni e gli enti locali dall'altro, si sono registrate nel 2004 in materia di conduzione della finanza pubblica e che trovano la più evidente espressione nella perdurante assenza di interventi organici volti a dare attuazione normativa alla nuova struttura della finanza regionale e locale delineata dall'articolo 119 della Costituzione.

L'esigenza di assicurare il rispetto dei parametri comunitari e di garantire la coerenza, anche a livello locale, del perseguimento degli obiettivi governativi di progressiva riduzione del carico tributario, ha prodotto, in particolare nell'ultimo anno, una tendenza all'esercizio da parte dello Stato centrale di un ruolo di governo della finanza pubblica, manifestata dall'adozione di disposizioni più penetranti volte a introdurre vincoli specifici nella gestione finanziaria degli enti territoriali.

In assenza di una rideterminazione più organica delle linee del sistema tributario e quindi di una ridefinizione complessiva dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ne è derivato un significativo incremento del contenzioso costituzionale. E la Corte costituzionale, in alcuni recenti pronunce su ricorsi vertenti su profili finanziari, ha sollecitato insistentemente il legislatore a definire un quadro coerente della finanza pubblica, in modo da evitare di alimentare la conflittualità tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto, la normazione statale in materia di finanza pubblica del 2003 e dei primi mesi del 2004, si è tradotta in interventi legislativi, per lo più non concordati in via preventiva, che hanno imposto vincoli e restrizioni al potere decisionale delle Regioni e degli enti locali in materia finanziaria, determinando un'accentuazione della conflittualità.

E ciò è valso sia per i provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici, poiché le misure di carattere correttivo hanno significativamente interessato la finanza regionale e locale; sia per gli interventi in materia di debito pubblico, laddove l'esigenza di un controllo sugli andamenti generali della finanza pubblica ha direttamente interessato le autonomie territoriali (ad esempio, è stato adottato il regolamento interministeriale n. 389 del 2003 che ha disciplinato le operazioni finanziarie delle regioni e degli enti locali e i poteri di coordinamento del Ministero dell'economia).

Con la legge finanziaria per il 2004 si è realizzato un primo tentativo di interpretazione e attuazione della disposizione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, che espressamente limita la facoltà delle Regioni e degli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo nel caso in cui si tratti di finanziare spese per investimenti. Al riguardo, la

legge finanziaria per il 2004 ha definito limiti puntuali per le operazioni di indebitamento che le regioni e gli enti locali possono effettuare.

Si è trattato dell'unico intervento, sia pure circoscritto, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che finora sia stato realizzato. Da un lato, tale intervento chiaramente risponde a finalità di controllo, del resto giustificate dall'espansione che il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali ha registrato negli ultimi anni. Per altro verso, tuttavia, le disposizioni inserite nella legge finanziaria, anche in conseguenza di un mancato confronto preliminare con gli enti interessati, ha dato luogo da parte di questi ultimi a numerosi ricorsi di legittimità costituzionale, per l'asserito carattere restrittivo delle modalità di applicazione del dettato costituzionale.

SCHEDA DI ANALISI¹

1. La difficile definizione di un nuovo assetto della finanza pubblica

Nel corso dell'ultimo anno si è posto con maggiore evidenza all'attenzione del dibattito politico e dell'attività legislativa il tema della ricerca di un nuovo assetto della finanza pubblica, con particolare riferimento alla definizione dei rapporti tra lo Stato e gli altri livelli di governo. In precedenza, i profili di carattere finanziario delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione avevano trovato un interesse assai contenuto, se non marginale. Erano, piuttosto, prevalse le problematiche connesse al riparto delle competenze legislative e amministrative.

Anche nel confronto parlamentare non si era registrata una piena consapevolezza della portata innovativa della disciplina introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nella materia finanziaria.

In termini estremamente sintetici, si può ritenere che l'accresciuta attenzione dedicata al tema nel corso dell'ultimo anno discende dai seguenti fattori: per un verso, hanno sicuramente inciso le tensioni derivanti dalla adozione, da parte del legislatore nazionale, di disposizioni più penetranti volte a introdurre vincoli specifici nella gestione finanziaria degli enti territoriali, al fine di evitare il rischio di andamenti contrastanti con l'esigenza di rispettare i parametri derivanti dall'appartenenza all'UEM. Si è, in altri termini, riscontrata una tendenza alla riappropriazione, da parte dello Stato centrale, del ruolo di governo, e non solo di indirizzo, della finanza pubblica intesa in senso lato. Esempari, al riguardo, appaiono le misure dirette a precludere, o quanto meno a limitare fortemente, il ricorso, da parte degli enti territoriali, alla leva fiscale per l'acquisizione di maggiori entrate, cui si sono associati gli interventi,

¹ Le schede sui settori sono state predisposte congiuntamente dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dagli uffici delle Assemblee regionali e dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del C.N.R., con la collaborazione dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

anche di carattere amministrativo, volti a consentire un più accurato monitoraggio del livello e delle modalità di indebitamento degli enti territoriali stessi. Tale tendenza ha suscitato una vivace dialettica tra lo Stato centrale e gli enti territoriali. Coerentemente con tale tendenza, si può osservare il più frequente ricorso, da parte del Governo, allo strumento del decreto-legge per l'adozione di interventi in materia di finanza pubblica; il caso più eclatante, in proposito, è costituito dal decreto-legge n. 269/2003 al quale è stato affidato il compito di definire una parte consistente della manovra finanziaria per il 2004.

Va peraltro osservato che il tentativo di riassunzione, da parte dello Stato, del governo della finanza pubblica, almeno per quanto concerne le scelte fondamentali, discende anche dall'avvio del processo di attuazione di riforme di notevole impatto sulla finanza degli enti territoriali, alle quali il Governo attribuisce carattere prioritario. E' questo il caso dell'istituzione dell'IRES, in attuazione della delega conferita al Governo con la legge n. 80 del 2003, per il riordino del sistema tributario erariale, e dell'avvio della riforma scolastica, di cui alla legge n. 53 del 2003. In entrambi i casi si è trattato di provvedimenti che hanno suscitato preoccupazioni e anche vivaci reazioni da parte degli enti territoriali interessati, anche in relazione alle non indifferenti ricadute di carattere finanziario. Merita, in particolare, osservare che i limiti imposti al ricorso alla leva fiscale discendono in larga parte proprio dall'esigenza di non vedere smentito, a livello locale, l'obiettivo di pervenire ad una progressiva riduzione del carico tributario.

Un secondo importante elemento di novità intervenuto nel corso dell'ultimo anno è costituito dall'emersione in termini evidenti della dimensione finanziaria del processo di trasferimento delle competenze amministrative posto in essere nel decennio precedente dalla cosiddetta "riforma Bassanini" e proseguito nella legislatura in corso con la cosiddetta legge La Loggia. Strettamente connesso a questo aspetto è anche il tema, assai controverso, della determinazione della misura dei trasferimenti erariali agli enti locali. In entrambi i casi, si è, infatti, verificata la difficoltà di conciliare le istanze degli enti territoriali con l'obiettivo del Governo di contenere l'andamento della spesa, anche mediante un controllo dei flussi di cassa.

Un terzo fattore significativo è costituito dall'intervento della Corte costituzionale che in alcuni recenti pronunce su ricorsi vertenti su profili finanziari, tra le altre cose, ha sollecitato insistentemente il legislatore affinché si definisca un quadro coerente della finanza pubblica, in modo da evitare di alimentare la conflittualità tra i diversi livelli di governo. Nelle pronunce della Corte è ravvisabile, oltre che l'auspicio per una soluzione duratura e tendenzialmente stabile del problema, anche il timore che si inneschi una sorta di spirale che graverebbe la Corte del compito di supplire alla assenza di una disciplina legislativa.

A questo ultimo proposito si può rilevare che un ulteriore elemento di problematicità emerso con una certa evidenza è costituito dalle crescenti difficoltà manifestate da quella che negli anni più recenti era apparsa come la sede istituzionale cui era stato demandato in via prevalente il compito di svolgere la funzione di "stanza di compensazione" tra le diverse istanze dello Stato e degli enti territoriali, vale a dire la Conferenza permanente Stato-Regioni. Particolarmente significativa è, in proposito, la vicenda relativa alla difficoltà di assicurare l'attuazione del decreto legislativo n. 56/2000, strettamente correlato alle problematiche più generali del finanziamento della spesa sanitaria e della perequazione. Tale difficoltà deriva non soltanto dall'incidenza del fattore politico rappresentato dalla eterogeneità di parte delle maggioranze di governo a livello locale rispetto a quella nazionale, ma anche dalla problematica conciliazione tra le diverse e talora contrastanti esigenze delle varie aree del paese, per il perdurare di sensibili divari nel livello di sviluppo economico e nei comportamenti amministrativi.

Tutti gli elementi cui si è sinteticamente fatto riferimento hanno concorso a definire una situazione estremamente mobile, contrassegnata dalla obiettiva difficoltà di ricondurre le diverse spinte e contropinte entro un quadro di compatibilità largamente condivise.

2. Caratteri generali della riforma costituzionale e sue ricadute sull'attività legislativa

La riforma del titolo V della Costituzione, per un verso, riconosce la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti

locali; per l'altro, attribuisce espresso rilievo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, nell'ambito della politica di bilancio, sono costituiti da regole sui saldi, alle quali si connette anche la previsione di sanzioni. I vincoli derivanti dalla appartenenza all'Unione economica e monetaria comportano l'attribuzione al Governo della responsabilità in ordine sia alla determinazione degli obiettivi finanziari validi per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia al conseguimento dei saldi prefissati e, in generale, al rispetto delle regole stabilite dal Trattato CE e dal Patto di stabilità e crescita.

Dall'autonomia finanziaria dei livelli territoriali di governo diversi dallo Stato e dall'esigenza di rispettare regole sovranazionali che interessano gli andamenti della finanza pubblica nel suo insieme discende il particolare rilievo che assume la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la quale, nelle previsioni dell'articolo 117 della Costituzione, è oggetto di legislazione concorrente.

Il disegno costituzionale prospetta pertanto una ambiziosa ridefinizione dei rapporti tra i diversi centri decisionali in materia finanziaria, che risponda alle esigenze, per alcuni aspetti perfino contrastanti, derivanti dai processi di creazione di un quadro di regole vincolanti a livello sovranazionale e, al tempo stesso, di potenziamento dell'autonomia degli enti territoriali substatali.

Il compito che l'approvazione della riforma costituzionale ha affidato al legislatore statale si è dimostrato assai impegnativo.

Da un lato, infatti, occorre ridefinire le linee fondamentali della finanza regionale e locale, in conformità al dettato dell'articolo 119 della Costituzione, che prospetta, per tali enti, un assetto finanziario che sembra presentare forti elementi di discontinuità rispetto a quella attualmente vigente. Si tratta di individuare risorse autonome che, attraverso tributi di competenza degli enti interessati, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e altre entrate proprie diventino la fonte fondamentale di finanziamento dell'attività degli enti medesimi. In relazione alla diversa capacità di attivazione di tali risorse (in particolare, dunque, alla diversa capacità fiscale sul territorio), dovrà essere disciplinato l'intervento perequativo dello Stato.

D'altra parte il legislatore statale è chiamato a porre in essere strumenti efficaci di coordinamento e controllo delle diverse componenti della finanza pubblica, che, senza pregiudicare l'autonomia nelle scelte di merito riconosciuta, in modo particolare, agli enti territoriali, assicurino tuttavia un'evoluzione delle entrate e delle spese coerente con gli obiettivi che il Governo e il Parlamento hanno fissato negli strumenti di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale e comunitario.

Proprio nella complessità del disegno costituzionale e nelle innovazioni rispetto all'ordinamento vigente che esso implica si possono rintracciare le ragioni che ne hanno reso difficile l'attuazione.

Né va trascurato l'effetto prodotto da uno scenario contrassegnato dalla approvazione e dall'avvio del processo di attuazione di riforme fortemente connotate in senso politico, quali quella del sistema fiscale e quella scolastica, alle quali il Governo e la maggioranza attribuiscono un valore prioritario e che, tuttavia, determinano notevoli ricadute in termini finanziari per gli enti territoriali.

In effetti, nel corso del 2003, l'evoluzione della disciplina in materia di finanza pubblica non ha registrato interventi significativi di adeguamento della normativa alle linee prospettate dal nuovo testo costituzionale; in altri termini, la gestione dei rapporti tra finanza statale e finanza delle autonomie territoriali ha continuato a svolgersi sulla base di previsioni normative e interventi amministrativi che non si discostano da quelli posti in essere prima della riforma costituzionale.

La legge finanziaria per il 2003 aveva prospettato un percorso procedurale volto a condurre, attraverso l'istituzione di un'Alta Commissione di studio, composta anche da rappresentanti delle regioni e gli enti locali, alla definizione degli interventi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

I termini indicati dalla legge finanziaria per il 2003 per l'attuazione di questo percorso non sono stati rispettati. La legge finanziaria per il 2004, nel differirli, ha fissato al 30 settembre 2004 la data entro la quale i lavori della Commissione avrebbero dovuto concludersi; dopo di che il Governo sarebbe stato comunque tenuto a riferire al Parlamento, non oltre il 31 ottobre 2004, in merito alla mancata attuazione dell'articolo 119. Una

ulteriore proroga al 30 settembre 2005 per la conclusione dei lavori della Commissione è stata introdotta dal Senato in sede di conversione del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali.

Le regioni e gli enti locali hanno approvato, nel giugno 2003, un documento comune volto a definire indirizzi generali per il lavoro dell'Alta Commissione; non sembra, peraltro, che l'iniziativa abbia determinato significativi progressi. L'impressione è confermata dal tenore delle disposizioni contenute nell'ultima legge finanziaria.

L'assenza di interventi organici volti a dare attuazione normativa alla nuova struttura della finanza regionale e locale delineata dall'articolo 119² ha evidenti ripercussioni anche sull'attuazione del dettato costituzionale in materia di attribuzione delle funzioni amministrative, in conformità a quanto previsto dall'articolo 118. Pertanto, mentre la ridefinizione delle competenze legislative conseguente alla riforma costituzionale ha suscitato un ampio dibattito e accese controversie, la realizzazione in concreto del nuovo assetto di ripartizione delle funzioni pubbliche tra lo Stato, le regioni e gli enti locali sulla base del principio di sussidiarietà ha incontrato un ostacolo finora non superato nella mancata rideterminazione dei rispettivi rapporti finanziari.

Le disposizioni contenute in merito nella cosiddetta legge "La Loggia" (legge n. 131/2003) assumono espressamente una valenza transitoria, in attesa della "entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Prima di questo termine la legge "La Loggia" demanda a provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica la determinazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite. E' previsto, altresì, che il trasferimento delle risorse in questione possa essere effettuato mediante decreti del Presidente del

² Si segnala che l'articolo 119 non è oggetto di modifiche da parte del disegno di legge di riforma della Costituzione approvato il 15 ottobre 2004 dall'Assemblea della Camera.

Consiglio dei ministri, sulla base di accordi raggiunti in sede di Conferenza unificata.

Le procedure prospettate dalla legge “La Loggia” non hanno ancora trovato attuazione né sono state presentate proposte di accordo in sede di Conferenza Stato-regioni. Occorre, del resto, considerare che il processo di trasferimento delle funzioni amministrative, in assenza di un quadro organico di regole che disciplini i rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, potrebbe esporsi al rischio, per un verso, di una inadeguatezza di mezzi per gli enti incaricati di svolgere nuove funzioni, e, per l'altro, di una duplicazione dei costi.

L'evoluzione della disciplina in materia di coordinamento della finanza pubblica è resa più complessa anche dal fatto che il provvedimento più avanzato ed incisivo di riforma della struttura della finanza regionale adottato prima della revisione del Titolo V, vale a dire il decreto legislativo n. 56/2000 (concernente il c.d. “federalismo fiscale”), ha presentato, in fase di applicazione, gravi difficoltà che in sostanza ne hanno bloccato l'attuazione.

Il percorso che doveva consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, sebbene distribuito in un lungo periodo di tempo (avrebbe dovuto completarsi nel 2013), ha fatto emergere fin da subito i problemi relativi alla perequazione delle risorse che una finanza regionale alimentata essenzialmente da entrate tributarie genera.

Da questo punto di vista le principali divisioni si sono create all'interno delle stesse regioni. Mentre le regioni meridionali sostengono che il superamento del criterio della spesa storica e la contestuale adozione dei parametri di perequazione previsti dal decreto legislativo si tradurrebbero in una grave penalizzazione a loro danno, in quanto porterebbero ad una considerevole riduzione delle risorse che ad esse sono attualmente attribuite, le regioni settentrionali valutano eccessivamente lento il percorso prospettato dal decreto medesimo.

Per effetto di queste divisioni, non è stato possibile adottare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto definire per il 2002 l'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA e la misura in cui le singole regioni avrebbero trasferito o ricevuto risorse dal Fondo di

solidarietà nazionale. Solo da ultimo, in assenza di una determinazione della Conferenza Stato-Regioni, il Governo sembra aver deciso di procedere all'adozione dei decreti relativi all'esercizio 2002. La vicenda ha determinato comunque considerevoli ritardi nella assegnazione alle regioni delle risorse ad esse spettanti.

La mancata attuazione dei nuovi principi costituzionali in materia di finanza pubblica ha condizionato in misura evidente anche la giurisprudenza della Corte costituzionale su questioni afferenti a questo settore. La Corte ha ripetutamente richiamato con forza la necessità di un intervento legislativo statale che ridetermini le linee essenziali del sistema tributario e, in questo modo, permetta di definire, con carattere di organicità e permanenza nel tempo, i rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. In assenza di tale intervento la Corte costituzionale ha assunto posizioni assai caute e tendenzialmente orientate ad evitare drastiche soluzioni di continuità in materie, quali la potestà impositiva delle regioni, per le quali, in ogni caso, difficilmente le proprie sentenze avrebbero potuto sostituirsi ad una disciplina normativa compiutamente definita (si rinvia, al riguardo, al paragrafo sugli interventi delle regioni in materia di tributi propri, nel capitolo relativo alla legislazione regionale).

Al contrario, su altre materie, per le quali il dettato costituzionale offre indicazioni più precise, come la disciplina dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, la Corte non ha esitato a pronunciare sentenze di illegittimità costituzionale, fissando requisiti stringenti per la potestà legislativa dello Stato, anche al fine di tutelare gli spazi di intervento, nell'individuazione della destinazione dei trasferimenti e nella loro ripartizione, di competenza delle regioni.

In questo contesto, gli interventi legislativi in materia di finanza pubblica che si sono succeduti nel 2003 e nei primi mesi del 2004, lungo una linea di sostanziale continuità riguardo alle strutture fondamentali della finanza regionale e locale, hanno perseguito lo scopo di rafforzare gli strumenti a disposizione del Governo per controllare l'evoluzione degli andamenti di tutti i comparti della finanza pubblica in modo da assicurarne la compatibilità con i livelli di disavanzo e di debito programmati.

Questa impostazione si è tradotta in interventi, per lo più non concordati in via preventiva, che hanno avuto l'effetto di imporre vincoli e restrizioni al potere decisionale delle regioni e degli enti locali in materia finanziaria. Tali interventi, inoltre, sono stati in più occasioni attuati mediante strumenti legislativi e procedurali tali da permettere al Governo di definirne direttamente i contenuti, come è accaduto attraverso la maggiore frequenza del ricorso allo strumento del decreto-legge. In particolare, la più recente manovra di finanza pubblica è stata affidata in ampia misura al decreto-legge n. 269/2003 e, quanto alle procedure di approvazione, è stata caratterizzata da una reiterata posizione della questione di fiducia.

Queste caratteristiche dell'attività normativa statale hanno portato ad una ulteriore accentuazione della conflittualità con gli altri livelli territoriali di Governo.

Regioni ed enti locali hanno ripetutamente lamentato le difficoltà di gestione finanziaria che discendono, in particolare, dalla impossibilità di attivare la leva fiscale, per effetto della sospensione, per il 2003 e per il 2004, degli aumenti delle addizionali all'IRPEF e della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP.

Le regioni hanno fatto intenso ricorso all'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di disposizioni introdotte dalla legislazione statale che, oltre a potersi presentare come invasive delle competenze ad esse attribuite dalla Costituzione, hanno determinato conseguenze restrittive sulla propria potestà decisionale in materia di spesa e di entrata. Non è un caso che una parte rilevante del conflitto costituzionale abbia per oggetto disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e negli altri atti di legge attraverso i quali è stata attuata la manovra di finanza pubblica.

Il ruolo di supplenza della Corte costituzionale incontra, peraltro, come già indicato, notevoli limitazioni che, in materia di sistema tributario e di coordinamento della finanza pubblica, sono forse ancora più accentuate che in altri settori. Sembra, pertanto, difficile che le problematiche evidenziate nell'ultimo anno possano essere anche parzialmente superate, se non verranno posti in essere interventi di ampia portata volti alla ridefinizione della struttura complessiva della finanza pubblica.

3. I provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici

Nel precedente rapporto, la legislazione intervenuta in materia di finanza pubblica nel corso dell'anno 2002 veniva analizzata riconducendola a tre finalità principali, individuate, rispettivamente, nell'esigenza di garantire il conseguimento degli obiettivi finanziari, di definire in quale misura e con quali modalità gli enti territoriali dovessero concorrere al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria, e di introdurre strumenti innovativi di gestione della finanza e del patrimonio dello Stato, che permettessero di reperire risorse aggiuntive da destinare al finanziamento di interventi di potenziamento del sistema economico nazionale, e, in particolare, della dotazione infrastrutturale.

Mentre i due primi profili hanno caratterizzato anche la legislazione intervenuta nel 2003, il terzo aspetto non ha mostrato, per quanto concerne la legislazione statale, sviluppi significativi.

Il 2003, come già l'anno precedente, ha presentato un contesto economico nel quale il protrarsi della decelerazione del tasso di crescita dell'economia nazionale ha avuto un impatto rilevante anche sugli andamenti di finanza pubblica. Le misure di carattere correttivo adottate in fase di definizione della manovra e, successivamente, nel corso dell'esercizio, hanno pertanto continuato a rivestire un ruolo importante nella legislazione in materia di finanza pubblica. Una parte significativa di questa produzione normativa ha interessato le regioni e gli enti locali, in quanto è stata diretta a garantire, principalmente attraverso il patto di stabilità interno e le misure di contenimento della spesa sanitaria, che gli andamenti finanziari delle autonomie territoriali risultassero coerenti con gli obiettivi programmati.

La manovra realizzata con la legge finanziaria per il 2003 aveva un impatto correttivo di dimensioni significative, valutato in circa l'1% del PIL (12,5 miliardi di euro). La maggior parte della correzione è stata affidata a misure che incidevano sul versante delle entrate, principalmente attraverso sanatorie fiscali e la riapertura dei termini per il rimpatrio e la regolarizzazione di attività detenute all'estero. Dal lato della spesa i

risparmi di maggiore entità erano connessi all'applicazione del patto di stabilità interno (2.200 milioni di euro) e alle misure di controllo della spesa sanitaria (complessivamente 1.800 milioni di euro). Congiuntamente con gli interventi relativi alle entrate, la finanza regionale e locale è stata dunque chiamata a fornire un contributo rilevante al conseguimento degli obiettivi di indebitamento netto programmati.

Nonostante l'entità della manovra iniziale, in corso d'anno è emersa l'esigenza di effettuare ulteriori interventi correttivi, per lo più affidati a decreti-legge; parte di questi interventi ha esteso, anche sotto il profilo temporale, l'ambito di applicazione delle misure, volte al conseguimento di maggiori entrate, già presenti nella legge finanziaria. Più precisamente, gli interventi in corso d'anno hanno riguardato la proroga dei termini per l'adesione alle sanatorie fiscali e per la regolarizzazione delle attività detenute all'estero, l'effettuazione di dismissioni immobiliari e l'incremento dell'acconto dovuto dai concessionari della riscossione (decreto-legge n. 59/2003, non convertito, decreto-legge n. 102/2003, non convertito, e decreto-legge n. 143/2003, convertito dalla legge n. 212/2003).

Nella seconda parte dell'anno è intervenuto il decreto-legge n. 269/2003, che già ha fatto parte integrante della manovra per il 2004, in quanto ha consentito una correzione dell'indebitamento netto di circa 14 miliardi di euro, mediante la quale sono state finanziate le misure espansive contenute nella successiva legge finanziaria. Anche per il decreto-legge n. 269/2003, gli interventi di maggior rilievo hanno interessato il settore delle entrate, e, in particolare, la cessione di immobili, la proroga delle sanatorie fiscali, il concordato preventivo, la sanatoria edilizia.

Un impatto immediato sui conti del 2003 è stato esercitato dalla disposizione che ha previsto l'anticipo dell'acconto per il versamento dell'accisa sui carburanti, per un importo pari a 978 milioni di euro. Con finalità analoghe è intervenuto, nel dicembre scorso, il decreto-legge n. 341/2003, che ha previsto uno specifico acconto, nella misura dell'1%, a carico dei soggetti che svolgono il servizio di riscossione dei versamenti unitari.

D'altra parte, nel corso del 2003, gli strumenti innovativi introdotti nella prima fase della legislatura per rendere più redditizia la gestione del patrimonio e per agevolare il finanziamento delle spese per investimenti solo in parte sono riusciti ad esplicare effetti incisivi.

Le operazioni di cartolarizzazione hanno incontrato notevoli difficoltà, anche connesse all'incertezza del quadro normativo, determinata dalla mancata conversione del decreto-legge n. 102/2003. Da ultimo è intervenuto il decreto-legge n. 41/2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 104/2004, rivolto a chiarire le modalità di determinazione del prezzo di vendita per gli inquilini che avessero fatto domanda di acquisto entro il 31 ottobre 2001, permettendo al tempo stesso alla società veicolo (SCIP) di ricevere prestiti da istituti di credito con la garanzia dello Stato.

L'attività delle società Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa, pur essendo stata avviata, non ha ancora assunto dimensioni particolarmente rilevanti.

Occorre invece rilevare come nella più recente produzione normativa in materia di finanza pubblica abbia assunto un ruolo di grande rilievo, anche sotto il profilo dei rapporti tra la finanza statale e quella delle autonomie territoriali, il tema del debito pubblico.

4. Il coordinamento della finanza pubblica: il Patto di stabilità interno

Il Patto di stabilità interno, che è stato introdotto, prima della riforma costituzionale, con la legge finanziaria per il 1999, ha continuato a rivestire un ruolo decisivo nell'ambito degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la definizione di vincoli sui saldi in rapporto ai quali deve definirsi la politica di bilancio delle regioni e degli enti locali.

Dopo l'esperienza del 2002, il patto di stabilità interno è stato di nuovo disciplinato integralmente in sede di legge finanziaria. Peraltro la disciplina relativa alle regioni e quella relativa agli enti locali risultano sensibilmente differenti.

Per quanto concerne le regioni, la legge finanziaria per il 2003 e successivamente quella per il 2004 hanno confermato le regole stabilite nel D.L. n. 347/2001, che impongono un limite, corrispondente al tasso di

inflazione programmato, all'incremento della spesa corrente, considerata per competenza (impegni di spesa) e per cassa (pagamenti). Tali regole, peraltro, interessano una quota limitata della spesa regionale, in quanto non si applicano alla spesa per interessi, alle spese finanziate da programmi comunitari, e, soprattutto, alla spesa sanitaria.

Quest'ultima, che rappresenta oltre il 70% della spesa regionale, viene definita, in forme sostanzialmente negoziali, attraverso accordi stipulati tra il Governo e le regioni. Con l'accordo del 3 agosto 2000 e, successivamente, con l'accordo dell'8 agosto 2001, sono stati stabiliti più elevati tetti di finanziamento per la spesa sanitaria e definite le modalità di ripiano dei disavanzi pregressi, contestualmente all'impegno assunto dalle regioni di attivare le misure eventualmente necessarie per finanziare livelli di spesa eccedenti rispetto ai limiti fissati negli accordi medesimi. Le clausole degli accordi stipulati tra lo Stato e le regioni sono state tradotte in disposizioni di legge.

La logica che dovrebbe governare la spesa sanitaria sulla base degli accordi richiamati non ha, tuttavia, impedito l'insorgere di contrasti relativi sia all'assegnazione delle risorse destinate alle regioni che all'imputazione delle responsabilità connesse a livelli di spesa che continuano a mantenersi più elevati rispetto a quelli programmati.

Le modalità di erogazione alle regioni dei finanziamenti hanno determinato un notevole ritardo rispetto all'esercizio cui si riferiscono. Ciò costringe le regioni a reperire la liquidità necessaria attraverso anticipazioni che comportano consistenti oneri per interessi. Al riguardo è intervenuta, da ultimo, nella legge finanziaria per il 2004, una disposizione che prevede, limitatamente all'anno in corso, l'erogazione anticipata del 95% dei finanziamenti spettanti alle regioni a titolo di IRAP e di addizionale regionale all'IRPEF, nonché a titolo di compartecipazione all'IVA.

Sotto il secondo profilo, le regioni hanno spesso rilevato come la più accentuata dinamica della spesa sanitaria debba essere ricondotta a interventi normativi introdotti, in modo unilaterale, dalla legislazione statale e pertanto hanno richiesto che lo Stato si faccia carico degli oneri derivanti da tali disposizioni.

Per quanto concerne gli enti locali, con la legge finanziaria per il 2003 è stata dettata una disciplina del Patto di stabilità interno, che, per la prima volta, fissa regole distinte per le province e per i comuni, sia per quanto riguarda la determinazione del saldo finanziario, che per quanto riguarda i limiti da rispettare. In ogni caso, è stata superata l'impostazione della legge finanziaria per il 2002, in base alla quale era stato stabilito anche un vincolo alla spesa corrente.

Le regole del patto di stabilità interno per gli enti locali si riferiscono ad un saldo finanziario, definito sulla base dei criteri della competenza giuridica e della cassa, nel quale non sono computate le spese di conto capitale. La definizione del saldo nella legge finanziaria per il 2003, in particolare con riferimento ai comuni, è risultata sotto alcuni aspetti più stringente rispetto alle definizioni contenute nelle precedenti leggi finanziarie. Ciò ha creato alcune difficoltà di gestione per gli enti locali, riconducibili, in particolare, al finanziamento delle funzioni trasferite e alle voci di entrata e di spesa di carattere straordinario.

Più in generale, il saldo assunto come riferimento ai fini del patto di stabilità interno è comunque diverso, nella sua composizione e per i criteri contabili in base ai quali viene determinato, dall'indebitamento netto che costituisce il saldo rilevante ai fini del rispetto, in ambito comunitario, del patto di stabilità e crescita. Da ciò deriva la difficoltà di individuare un rapporto diretto tra le regole e i risultati del patto di stabilità interno e il concorso delle regioni e degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi finanziari che il Governo indica annualmente nel programma di stabilità. Ne consegue che la stessa definizione della disciplina del patto di stabilità interno rimane esposta, in ampia misura, a valutazioni discrezionali e contingenti, che ne spiegano anche le frequenti modifiche e riscritture, nonché le obiezioni ripetutamente sollevate dagli enti coinvolti.

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2003, peraltro, sono state sostanzialmente confermate dalla legge finanziaria successiva.

Al tempo stesso, con la legge finanziaria per il 2003 è stata anche prospettata una disciplina tendenzialmente stabile del patto per gli enti locali a partire dall'anno 2005, che assume un saldo finanziario più vicino

all'indebitamento netto e che demanda alla legge finanziaria la determinazione annuale del limite di incremento del disavanzo.

Le regole che dovrebbero applicarsi a partire dal 2005, peraltro, potrebbero determinare problemi di gestione per gli enti locali, derivanti soprattutto dal fatto che vengono assoggettate ai vincoli del patto di stabilità interno anche le spese per investimenti e, più in generale, tutte le spese di conto capitale.

Si può, in ogni caso, osservare che, da un lato, non sono stati definiti interventi incisivi di riforma organica della struttura della finanza locale: in particolare, il sistema dei principali trasferimenti erariali continua ad essere disciplinato dalle norme dettate nel 1992, mentre le successive disposizioni di delega, che ne delineavano una complessiva ridefinizione, sono rimaste inattuata. Parimenti, anche la compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'IRPEF viene prorogata di anno in anno, ed eventualmente rideterminata nel suo ammontare, in sede di legge finanziaria.

D'altro lato, relativamente alle finalità di controllo della finanza locale, il patto di stabilità interno ha ormai assunto il carattere di uno strumento "collaudato", che, anche nei suoi contenuti, dopo le ripetute revisioni che si sono registrate negli anni precedenti, sembra essere pervenuto ad un assetto sufficientemente definito.

5. Gli interventi in materia di debito pubblico

L'esigenza di un controllo sugli andamenti generali della finanza pubblica ha interessato, in misura non inferiore al disavanzo, il debito delle amministrazioni pubbliche, anche in considerazione del fatto che esso ha assunto, in Italia, dimensioni anomale rispetto a quelle dei membri dell'Unione economica e monetaria.

Il peggioramento dei saldi, condizionato dal forte rallentamento della crescita, e le perduranti difficoltà di collocamento delle partecipazioni statali sui mercati, hanno determinato l'esigenza, nel 2003, di effettuare interventi significativi per assicurare la riduzione graduale del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Già con la legge finanziaria per il 2003 è stata autorizzata e disciplinata un'operazione straordinaria di concambio di titoli detenuti dalla Banca d'Italia, che ha permesso di ridurre il rapporto debito/PIL di 1,9 punti percentuali.

Con il decreto-legge n. 269/2003 è stata disposta la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni. L'operazione, in coincidenza con la quale è stata ridefinita la titolarità del risparmio postale, con l'assunzione in capo al Ministero dei depositi sui conti correnti postali e di una quota dei buoni postali fruttiferi per un importo di circa 57,5 miliardi di euro, ha avuto considerevoli effetti anche nell'ambito del processo di privatizzazioni. Da un lato, infatti, una quota del capitale della società di nuova istituzione, pari al 30%, è stata rilevata da un gruppo di fondazioni bancarie; dall'altro, la Cassa depositi e prestiti, che ha cessato di essere compresa nel settore delle amministrazioni pubbliche, ha acquistato consistenti partecipazioni azionarie di proprietà dello Stato (il 10,35% di ENEL, il 10% di ENI e il 35% di Poste Italiane S.p.a.). L'operazione, nel complesso, ha permesso una riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL di circa 12 miliardi di euro.

Mentre è agevole individuare le ragioni e gli effetti finanziari della trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, occorre ancora verificare quali potranno esserne le conseguenze in merito all'operatività dell'ente, con particolare riferimento all'attività di concessione di prestiti nei confronti degli enti locali.

Secondo il disegno legislativo, la gestione ordinaria della società ha per compito la concessione di finanziamenti relativi alle reti e agli impianti destinati alla fornitura dei servizi pubblici ed alle bonifiche. La provvista per la concessione di questi finanziamenti sarà acquisita attraverso emissioni di titoli e operazioni di raccolta non assistite dalla garanzia dello Stato.

L'attività tradizionale della Cassa sarà invece effettuata attraverso una gestione separata, incaricata di curare la concessione di finanziamenti agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico, utilizzando, come provvista, il risparmio postale garantito dallo Stato e i fondi provenienti da

emissioni di titoli e altre operazioni di raccolta, che possono essere assistite dalla garanzia dello Stato.

Occorrerà valutare come l'attività separata si inserisca nella gestione complessiva della società e quali riflessi possano derivarne, in particolare, sui criteri e le modalità di concessione dei prestiti agli enti locali.

Sotto il profilo legislativo un intervento di grande portata è stato rappresentato dalla adozione, con il decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 398, delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. Il testo unico, peraltro, non raccoglie le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni e degli enti locali.

Non sono peraltro mancati, nella produzione normativa recente, interventi su questa materia, che hanno interessato le autonomie territoriali in modo diretto.

Già la legge finanziaria per il 2002 aveva permesso alle autonomie territoriali una gestione assai più flessibile e diversificata delle operazioni di indebitamento. Anche per effetto di queste innovazioni normative, si è registrata una ulteriore espansione dell'attività di regioni e di enti locali sui mercati finanziari, anche attraverso l'utilizzo di strumenti sofisticati e, potenzialmente assai rischiosi, quali gli strumenti derivati. Allo sviluppo di tali attività hanno concorso anche le previsioni, contenute nella legge finanziaria per il 2003 (articolo 84), che hanno autorizzato le regioni e gli enti locali a costituire apposite società per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei propri patrimoni immobiliari.

A distanza di quasi due anni dalla legge finanziaria per il 2002, è stato adottato il regolamento interministeriale (decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno, 1° dicembre 2003, n. 389) che disciplina l'accesso al mercato finanziario delle regioni e degli enti locali e i poteri di coordinamento del Ministero dell'economia. In particolare, è stata riservata al Dipartimento del tesoro la facoltà di fissare i tempi di attuazione delle operazioni di finanziamento a medio e lungo termine o di cartolarizzazione con importi superiori a 100 milioni di euro, al fine di evitare, anche alla luce del numero degli enti interessati, un

affollamento di nuove emissioni in un arco temporale ristretto, con un conseguente aggravio delle condizioni di finanziamento.

Il regolamento provvede inoltre a disciplinare gli strumenti volti a garantire l'ammortamento del debito, nel caso in cui gli enti locali si avvalgano della facoltà, introdotta dalla legge finanziaria per il 2002, di emettere titoli obbligazionari o accendere mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza.

Infine, il regolamento detta la disciplina relativa alle operazioni in strumenti derivati, individuandone le tipologie consentite, le modalità di effettuazione e i parametri di riferimento, nonché gli intermediari autorizzati ai quali l'ente può rivolgersi.

In sostanza, con il regolamento qui richiamato è stata definita, sia pure con ritardo, una cornice normativa puntuale per le operazioni finanziarie delle regioni e degli enti locali. Tali attività rappresentano un aspetto essenziale dell'autonomia riconosciuta a questi enti in materia finanziaria e, spesso, forniscono uno strumento irrinunciabile per reperire risorse necessarie, a costi inferiori rispetto a quelli derivanti dall'indebitamento con il sistema creditizio. Le molteplici opportunità derivanti dalla costante evoluzione dei prodotti offerti dagli operatori finanziari, insieme ai notevoli profili di rischio connessi all'utilizzo di questi strumenti, fanno emergere, tuttavia, l'esigenza di definire regole di carattere prudenziale e di approntare strumenti idonei di coordinamento.

Quest'ultima esigenza è riconducibile, da un lato, alla preoccupazione per la salvaguardia degli equilibri finanziari dei singoli enti interessati; dall'altro all'impegno di ridurre in modo costante l'ammontare del debito pubblico italiano, che eccede ampiamente il valore di riferimento del 60% del PIL. Anche in questo caso, è decisivo il sistema di regole contabili vigente nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, in base al quale il debito pubblico è costituito non soltanto dal debito statale (che peraltro nel 2003 continuava a rappresentarne quasi il 93%), ma anche dal debito contratto da tutte le amministrazioni pubbliche.

La materia è altresì interessata dalla disposizione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, che ha espressamente limitato la facoltà delle regioni e degli enti locali di ricorrere

all'indebitamento solo nel caso in cui si tratti di finanziare spese per investimenti. Con la legge finanziaria per il 2004 sono state dettate le disposizioni che definiscono le modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale, attraverso l'individuazione dei soggetti interessati, delle operazioni che costituiscono indebitamento e delle operazioni che rappresentano investimenti.

L'intervento normativo ha, anche in questo caso, finalità di controllo, attraverso la definizione di limiti puntuali per le operazioni di indebitamento che le regioni e gli enti locali possono effettuare. Questi enti, peraltro, hanno contestato i contenuti della disciplina dettata dalla finanziaria; le regioni, in particolare, hanno presentato numerosi ricorsi di legittimità costituzionale su tali disposizioni. Le obiezioni sollevate riguardano il carattere restrittivo delle modalità di applicazione del dettato costituzionale, che, nella formulazione adottata con la legge finanziaria, impedirebbero di finanziare attraverso l'indebitamento i trasferimenti per la realizzazione di investimenti destinati a soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche. A parere delle regioni, al contrario, la norma costituzionale non è rivolta ad una puntuale individuazione delle tipologie di spesa che costituiscono investimenti, ma alla finalità generale di escludere il ricorso all'indebitamento per finanziare la spesa corrente.

E' significativo che l'unico intervento, sia pure circoscritto, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione abbia avuto sostanzialmente finalità di controllo e di limitazione di decisioni degli enti territoriali che potrebbero tradursi in una espansione del debito. Altrettanto significativo è che le modalità con cui questo intervento è stato attuato e, in particolare, l'assenza di un confronto preliminare, più volte lamentata dalle regioni, abbiano comportato un ampio contenzioso che la Corte costituzionale sarà chiamata a dirimere.