

differenziazione dagli ordinari disegni di legge presentati nel corso dell'esercizio al di fuori appunto dalla programmazione stessa.

La legge n. 342 introduce numerose modifiche al sistema di tassazione di imprese e persone fisiche e contiene in particolare un'ampia rivisitazione della disciplina dell'imposta sulla successioni e donazioni: ciò determina rilevanti oneri per il periodo 2001-2003, che nella quasi totalità trovano copertura nelle maggiori entrate derivanti dalla legge stessa, rispetto alle quali la Corte ha peraltro prospettato effetti finanziari parzialmente diversi da quelli risultanti dalla relazione tecnica.

Maggiori problemi riguardano poi le minori entrate che si determinano a partire dal 2004, quantificate in 2000 mld annui. Ai fini della relativa copertura, il Ministro delle finanze è autorizzato a rideterminare l'aliquota di cui all'art. 6 della legge riguardante l'imposta sostitutiva sulle plusvalenze nella misura sufficiente a garantire il gettito necessario, "salvo che al reperimento delle risorse necessarie si provveda secondo le procedure previste dall'art. 11-ter comma 7 della legge 468".

Riguardo la prima modalità di copertura, si è posta in evidenza la dubbia idoneità dell'incremento autorizzato, data la natura essenzialmente straordinaria delle operazioni considerate, a determinare una maggiore entrata in via permanente di 2000 mld.

Riguardo la seconda, è apparso comunque incongruo il rinvio al procedimento disciplinato dall'art. 11-ter, comma 7, della legge 468, che non può essere utilizzato per fornire coperture "in itinere", ma soltanto per supplire a scostamenti rispetto a quantificazioni di oneri regolarmente coperti fin dall'origine.

Per quanto riguarda la riforma della tassazione delle successioni, l'onere previsto per il primo anno è cresciuto dagli originari 699 mld a 1311 mld in ragione dell'emendamento inserito nel dibattito parlamentare dalla Camera, che ha anticipato di circa un semestre l'entrata in vigore della nuova normativa.

A fronte di tale incremento, la norma di copertura prevede ugualmente la compensazione con altre disposizioni aventi effetto positivo sul gettito. Simultaneamente al riconoscimento di sgravi fiscali consistenti e certi sin dal primo anno sull'imposta di successione e donazione si dovrebbe così innestare un corrispondente meccanismo di spontanea adesione all'anticipazione dell'imposta di successione mediante il pagamento delle più convenienti imposte sulle donazioni e un

maggior gettito derivante dalla sanatoria introdotta dal provvedimento. Come rilevato anche dal Servizio bilancio del Senato, si tratta di una copertura che desta notevoli perplessità in termini di aleatorietà degli effetti e di diverso livello di certezza tra minori e maggiori entrate previste.

Come si è detto, oltre l'ottanta per cento degli oneri relativi al 2000 sono recati dalla legge n. 354 del 23 novembre, di conversione del D.L. n. 268 del 30 settembre, che dispone sgravi (il c.d. "bonus fiscale") per 13.145 mld ed erogazioni a favore dei pensionati al minimo per un importo complessivo di 634 mld. Alla relativa copertura finanziaria si provvede con le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale. Il duplice intervento è effettuato ai sensi dell'art.1, comma 4, della legge finanziaria per l'anno 2000 (legge 23 dicembre 1999, n.488), il quale prevede che le eventuali maggiori entrate realizzate nel 2000 rispetto alle previsioni e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale siano destinate, insieme con le minori spese, alla riduzione della pressione fiscale, nella misura in cui risultino eccedenti rispetto alla prioritaria realizzazione degli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal D.P.E.F. 2000-2003.

In base al citato art.1, comma 4, della legge n.488/99, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale vanno determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n.133, che, a sua volta, all'art.1, comma 1, "in considerazione dell'esigenza di consentire l'emersione di redditi sottratti ad imposizione e di garantire l'equilibrata redistribuzione del prelievo tra i contribuenti", attribuiva al Governo la delega ad emanare – entro nove mesi – uno o più decreti legislativi volti al riequilibrio della pressione delle imposte sui redditi, tenuto conto degli effetti conseguiti nell'ambito della lotta all'evasione fiscale, e precisava alcuni principi e criteri direttivi da seguire.

La delega non è stata però esercitata e la restituzione delle maggiori entrate presunte derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale è avvenuta senza che fosse preventivamente definita la procedura di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, espressamente richiamata dal comma 4 dell'art.1 della legge n.488/99.

In ogni caso, la procedura seguita ha adottato una nozione molto ampia di riduzione dell'evasione fiscale, inclusiva delle imposte direttamente connesse all'attività di accertamento e controllo, di quelle derivanti da interventi volti a favorire l'adesione spontanea all'assolvimento dell'obbligo tributario, nonché di quanto derivante dall'impegno generale a potenziare l'attività amministrativa.

Già al momento della presentazione della proposta governativa di adeguamento del preconsuntivo 2000 relativo alle entrate e del conseguente provvedimento di anticipazione al 2000 dell'alleggerimento dell'onere tributario, la Corte, in sede di audizione presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, (ottobre 2000), sollevò alcune perplessità sulle modalità e sulla procedura seguita. Si osservava, in particolare, che il procedimento seguito dal Governo era esposto a due principali fattori di incertezza:

- il riscontro dell'andamento effettivo del gettito tributario del 2000, praticabile soltanto a partire dai primi mesi del 2001 e limitatamente ai dati provvisori sugli incassi;
- la difficoltà – in assenza di puntuali indirizzi applicativi affidati alla delega non esercitata – di definire i criteri di scorporo delle variazioni del gettito tributario riferibili alla “lotta all'evasione” da quelle attribuibili ai numerosi altri fattori espansivi.

La verifica consentita dalla disponibilità dei dati definitivi di consuntivo è, infatti, essenziale sia per un monitoraggio “ex post” dell'effettività della copertura, sia per valutare l'opportunità di proiettare gli effetti del maggior gettito sugli anni a venire.

I risultati 2000 hanno confermato una notevole crescita del gettito tributario sia con riferimento alle previsioni (iniziali, assestate e definitive) che con riguardo al gettito dell'anno precedente.

Resta, peraltro, largamente insufficiente l'interpretazione dei fattori determinanti di tale incremento di gettito. E, pertanto, permangono i dubbi sulla qualità e sul carattere strutturale dei risultati conseguiti.

Non si dispone, infatti, di note esplicative in grado di chiarire – per ciascuna principale categoria di imposta – le ragioni alla base della dinamica registrata nel 2000, con una specificazione dell'incidenza da assegnare ai diversi fattori espansivi.

Alle variazioni in aumento rispetto alle previsioni possono infatti concorrere in varia misura sia fattori di carattere occasionale connessi al gettito di specifici tributi (come i capital gains) sia fattori effettivamente rapportabili al miglior funzionamento dei meccanismi tributari e all'emersione di basi imponibili.

In altri termini, come previsto dalla legge n. 133/99, il maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale avrebbe potuto essere calcolato come importo residuale, ma a tal fine sarebbe stato necessario che fossero risultati chiaramente esplicitati l'importo complessivo delle maggiori entrate accertate e le somme da scorporare da tale importo, corrispondenti agli effetti del più favorevole andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi, nonché eventualmente agli effetti di fattori di carattere transitorio.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

3.1 Anche nel 2000 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare le consuete carenze, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni.

Permane in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità della qualità e dei caratteri delle singole relazioni tecniche: coesiste così, accanto ad una minoranza di relazioni analitiche ed approfondite, un gran numero di relazioni che presenta caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

Tale disomogeneità è indicativa dell'esistenza di notevoli differenze tra le varie amministrazioni nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri derivanti dalle singole disposizioni di spesa.

Inoltre, la qualità delle relazioni tecniche è in larga misura svincolata dal rilievo finanziario delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in

altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche sommarie e comunque insufficienti.

La scarsità degli elementi di valutazione forniti nella maggior parte delle relazioni tecniche determina anche l'estrema difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, anche le accurate disamine cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono spesso concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti, che, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono poi forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate.

Si deve pertanto ancora una volta ribadire la necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali che consenta di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa. Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe finalmente consentire di effettuare anche quel processo di monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi per l'eventuale avvio del procedimento previsto dall'art. 11 ter, comma 7, della legge n. 468/78, volto all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata: procedimento che, a tanta distanza di tempo dalla legge istitutiva, continua a non essere in concreto mai attivato.

In tale ambito, come già ripetutamente osservato, uno specifico monitoraggio dovrebbe essere rivolto alle leggi che contengono norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obbiettive difficoltà, tali da rendere incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo.

Appare comunque indispensabile anche il potenziamento delle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Attraverso tale potenziamento si dovrebbe infatti conseguire almeno una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni, ai cui fini potrebbe rivelarsi utile la formulazione di indirizzi uniformi e la previsione di "standard" minimi, al di sotto dei quali la Ragioneria potrebbe negare l'apposizione del

proprio “visto”.

3.2 Tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane poi la frequente mancanza di indicazioni dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando, come di norma, essi costituiscono dei tetti di spesa. Tale esposizione dovrebbe non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Un chiaro esempio al riguardo è fornito dalla legge n. 365 dell'11 dicembre, di conversione del D.L. 279/2000, che autorizza (art. 1 comma 6) la spesa di 30 mld per l'attuazione di un programma di potenziamento della reti di monitoraggio meteo – idro – pluviometrico.

Si tratta di una integrazione del precedente stanziamento di 50 mld recato dal D.L. 180 del 1998 (convertito in legge n. 267/98), che si è pertanto rivelato insufficiente, costringendo – per il proseguimento dell'iniziativa - ad un nuovo intervento oneroso in via d'urgenza. L'impossibilità di effettuare valutazioni sulla congruità dello stanziamento originario rispetto alla finalità di conseguire determina così sostanziali oneri latenti, connessi alla necessità di completare interventi iniziati e non potuti portare a termine per mancanza di fondi, oneri che vanno ad incidere su esercizi successivi con ritardi nel completamento delle opere e con eventuali aggravii dei costi.

Ciononostante, anche la nuova autorizzazione di spesa non è corredata da una esposizione analitica degli interventi da realizzare con gli ulteriori fondi posti a disposizione.

3.3 Come già indicato, la legislazione di spesa del 2000 è stata caratterizzata dalla presenza in misura superiore al consueto di leggi di iniziativa parlamentare, per le quali, come è noto, non è previsto l'obbligo di redazione di una relazione tecnica.

In relazione a tale circostanza, nonché soprattutto alle frequenti modifiche ai testi originari dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata in molti casi attivata la facoltà, prevista dall'art. 11 ter comma 3 della legge n. 468, di richiedere al Governo le relazioni tecniche necessarie per la verifica delle quantificazioni operate: a tale proposito, si richiama l'opportunità, già più volte segnalata, che le relazioni tecniche aggiuntive ed integrative vengano inserite negli atti parlamentari alla stessa stregua di quelle originarie.

Ciò nonostante, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti.

Come più volte posto in evidenza, anche per gli stanziamenti che hanno natura di tetto di spesa è comunque necessario che siano forniti tutti gli elementi atti a consentire una valutazione di congruità dei mezzi finanziari stanziati in rapporto agli obiettivi e ai risultati da conseguire.

Spesso invece non è fornita neppure la ragione della misura dello stanziamento: così, l'onere di carattere permanente (300 mld annui) a sostegno delle famiglie per l'istruzione di cui all'art. 1 commi da 9 a 12 della legge n. 62 del 10 marzo 2000 recante norme per la parità scolastica – priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare – non è supportato da alcun elemento di conoscenza circa le ipotesi poste a base della quantificazione operata.

Così anche per quanto riguarda i finanziamenti straordinari (pari a 369 mld nel triennio), previsti dall'art. 2 della legge n. 306 del 27 ottobre, di conversione del D.L. 240/2000, e destinati alle istituzioni scolastiche per l'acquisto di attrezzature informatiche: qui infatti, oltre a non risultare chiaramente se si tratti effettivamente di un tetto di spesa, si è osservato che un intervento così rilevante non è supportato da alcuna indicazione nella relazione tecnica circa dati ed ipotesi alla base della quantificazione operata, elementi questi tanto più necessari nel caso in specie in quanto lo stanziamento previsto nel testo originario era di soli 69,5 mld.

Anche la legge n. 28 del 22 febbraio 2000, contenete disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, prevede un onere permanente di 20 mld annui introdotti nel corso dell'esame parlamentare – e pertanto privo di relazione tecnica – che ha carattere

di tetto di spesa, in quanto i rimborsi alle emittenti locali debbono essere erogati “nei limiti delle risorse disponibili” (art. 4 comma 5).

Tuttavia, la formulazione della norma potrebbe rendere non facile l’operatività del vincolo, specie in fase di prima attuazione: proprio per tale motivo, la Commissione bilancio della Camera aveva formulato sulla disposizione un parere favorevole condizionato all’introduzione di specifici parametri che individuassero con maggiore chiarezza il limite massimo della spesa per rendere più flessibile l’assegnazione dei contributi.

Uno specifico meccanismo per limitare le erogazioni nei limiti dello stanziamento in presenza di una platea di beneficiari di difficile determinazione è contenuto nella legge n. 512 del 22 dicembre 1999 (“Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso”), che prevede, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti nell’anno di riferimento a soddisfare per intero tutte le domande pervenute, l’integrazione delle somme non percepite negli anni successivi (art. 7 comma 1 lett. f).

La tecnica adottata è apparsa in sé congrua, perché può effettivamente consentire, sia pur attraverso una certa compressione di posizioni soggettive perfette, di mantenere le erogazioni nei limiti dello stanziamento anche quando la quantificazione degli aventi diritto si presenta particolarmente complessa.

Tuttavia, nel caso di specie, la determinazione dell’onere è totalmente sprovvista di qualsiasi indicazione sui criteri seguiti, per cui non è stato possibile formulare valutazioni sulla tecnica di quantificazione operata: è pertanto possibile una sostanziale inefficacia della legge o la necessità di un aumento delle risorse finanziarie.

La difficoltà di quantificare gli effetti finanziari delle agevolazioni concesse ha poi indotto all’adozione di un particolare criterio di determinazione dello stanziamento nell’ambito della legge n. 193 del 22 giugno (“Norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti”): qui infatti, piuttosto che procedere ad una valutazione degli oneri in base al numero dei beneficiari, si è ritenuto preferibile determinare “a priori” lo stanziamento – che ha assunto pertanto la natura di tetto di spesa – e disporre la limitazione dei benefici all’importo dello stanziamento stesso.

Si è osservato al riguardo che in tal modo lo stanziamento non è adeguatamente collegato ad esigenze da soddisfare e a risultati da raggiungere.

Inoltre, la mancata previsione di controlli dell'effettivo rispetto, in sede di esecuzione, del limite prefissato, fa sì che il Parlamento, oltre a non aver potuto effettuare una valutazione "ex ante" della congruità dello stanziamento, non sia neppure coinvolto nell'apprezzamento "ex post" in ordine all'effettivo raggiungimento degli obiettivi perseguiti: proprio per questo, del resto, in sede di Commissione bilancio della Camera, era stata espressa l'esigenza, poi però non recepita, di un controllo dei provvedimenti ministeriali ai quali spetta la determinazione concreta dei benefici.

In secondo luogo, la qualificazione di "tetto di spesa" dello stanziamento è apparsa in contraddizione con l'attribuzione di diritti soggettivi: infatti, i provvedimenti ministeriali sopra indicati non potrebbero differire il soddisfacimento dei diritti stessi per l'eventuale insufficienza delle risorse finanziarie prestabilite.

In definitiva, quando la valutazione degli oneri presenti oggettive difficoltà o comunque margini di incertezza, appare necessario che essa risponda a due requisiti essenziali, e cioè che i dati noti siano quanto più possibile precisi ed aggiornati e che quelli induttivi rispondano a criteri di cautela e ragionevolezza.

Proprio a proposito di tali requisiti, ed in particolare alla utilizzazione dei dati di consuntivo, la Corte, in sede di esame dell'autorizzazione di spesa di 300 mld per il 1999 recata dall'art. 2 della legge n. 33 del 25 febbraio 2000, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1999, n. 500, ha enunciato alcuni principi di carattere generale in tema di compilazione di relazioni tecniche.

Dispone tale norma che all'onere citato, destinato alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 8, comma 10, lett. f) della legge n. 448 del 1998 – consistenti in misure compensative di settore con incentivi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, ecc. - si provvede a valere sulle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni dello stesso art. 8 (c.d. "carbon tax").

A fronte della mancanza nella relazione tecnica di dati dimostrativi dell'effettiva sussistenza di tali maggiori entrate, la Corte, in sede di controllo di legittimità della connessa variazione di bilancio, ha invitato l'Amministrazione a dare "contezza e dimostrazione" di tale sussistenza, trattandosi comunque di dati disponibili in ragione del fatto che la variazione è intervenuta dopo la chiusura delle scritture di bilancio per il 1999.

Al termine dell'istruttoria, l'Amministrazione ha fornito le stime del gettito derivante dall'applicazione dell'art. 8 della legge n. 448 del 1998, ed ha sostenuto che, pur non trattandosi di entrate realizzate ma appunto di semplici previsioni, l'anelasticità che contraddistingue i prodotti petroliferi conferisce alle previsioni stesse un elevato grado di attendibilità, come è dimostrato dai risultati definitivi del consuntivo relativo al complesso della categoria delle accise.

Nella sua deliberazione al riguardo (22 giugno 2000), nell'ammettere al visto il decreto di variazione di bilancio, la Corte ha in primo luogo affermato che l'entrata di cui trattasi non è configurabile come entrata di scopo, ma rientra nel coacervo delle entrate generali e costituisce pertanto un ordinario mezzo di copertura ai sensi dell'art. 11 ter comma 1 lett. D) della legge n. 468 del 1978.

Ha di conseguenza fondamento la richiesta di "dare contezza e dimostrazione" della sussistenza delle maggiori entrate, trattandosi di dati già disponibili. Tale richiesta non si pone infatti in contraddizione con la logica previsionale del bilancio, ma è finalizzata a valutare la ragionevolezza del mezzo di copertura utilizzato, verificando, anche attraverso dati di preconsuntivo, se le maggiori entrate siano, o meno, state già interamente destinate a copertura di altri oneri. Tanto più in un caso in cui si tratti di previsioni di maggiore entrata di prima applicazione, che non trovino riscontro attraverso la ricostruzione di serie storiche ricavabili dai dati di consuntivo di esercizi precedenti. In altre parole, il carattere previsionale delle appostazioni contabili non esime, anzi esige, specie in chiusura di esercizio, che l'Amministrazione certifichi la ragionevolezza delle previsioni di maggiori entrate tenuto conto delle risultanze delle proprie scritture contabili ovvero attraverso adeguate elaborazioni di preconsuntivo.

In conclusione, nel caso all'esame si è affermata l'insufficienza del riferimento al mero dato previsionale e la necessità di corredare il provvedimento di elementi di consuntivo o di preconsuntivo della dinamica infrannuale dell'entrata in questione. Non era infatti in dubbio la ragionevole realizzabilità degli introiti prevalentemente legati alla carbon tax, per sua natura connotata dell'elevato grado di anelasticità dei consumi dei prodotti petroliferi, quanto, piuttosto, l'effettiva disponibilità di risorse realizzate a tale titolo per far fronte all'onere previsto dalla legge.

3.4 Si ritiene opportuno, da ultimo, richiamare in via generale l'attenzione sul fatto che alcune leggi contenenti varie disposizioni di spesa, anziché quantificare espressamente le singole disposizioni, provvedono ad un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge.

Tra i numerosi esempi possono essere citate, la legge n. 508 del 21 dicembre 1999 (“Riforma delle accademie di belle arti, ecc.”), che reca uno stanziamento globale di 11 mld annui per gli oneri, di diversa natura, derivanti dalle varie disposizioni di spesa in esse contenute, e la legge n. 353 del 21 novembre 2000 (“Legge quadro in materia di incendi boschivi”), priva di relazione tecnica per la sua origine parlamentare, in cui è previsto globalmente il trasferimento alle regioni di 20 mld annui per lo svolgimento di una serie di funzioni e attività per contrastare gli incendi boschivi, funzioni e attività che sono invece specificamente indicate nel testo legislativo, senza che per ciascuna di esse sia corrispondentemente indicato l'importo del relativo onere.

Inoltre, nella legge n. 328 dell'8 novembre 2000 (“legge quadro per la redazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”), di grande rilievo finanziario, soltanto alcuni oneri di carattere minore trovano specifica quantificazione nel testo legislativo, mentre per quanto riguarda gli oneri più significativi (progetti individuali per le persone disabili, sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti, sistema integrato di interventi e servizi sociali, ecc.) la mancanza di indicazioni almeno di larga massima sul prevedibile fabbisogno dei singoli settori impedisce di valutare la coerenza delle ingenti risorse attivate (106,7 mld per il 2000; 761,5 per il 2001 e 922,5 a decorrere dal 2002) con gli obiettivi da conseguire.

La genericità delle indicazioni contenute al riguardo nel testo legislativo non consente neppure di comprendere se e in che misura possano determinarsi diritti soggettivi: in particolare, se le prestazioni previste dall'art. 24 per invalidi civili, ciechi e sordomuti consentano di rispettare la clausola di invarianza degli oneri fissata dal comma 1 per il decreto legislativo che il Governo è stato contestualmente delegato ad emanare per il riordino degli emolumenti destinati a tali categorie.

Si è pertanto sottolineato che la tecnica della quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge senza la corrispondente quantificazione delle singole disposizioni da cui gli oneri stessi scaturiscono, oltre a non apparire comunque

condivisibile perché trascura esigenze minime di trasparenza, sia del tutto inaccettabile quando la relazione tecnica manchi del tutto (ad esempio, per l'origine parlamentare della norma) o presenti gravi lacune, per l'ovvia difficoltà, in tali casi, di ricondurre la quantificazione globale alle singole norme di spesa e di rendere così più comprensibile il percorso logico seguito per la determinazione dello stanziamento.

4. Le modalità di copertura.

4.1 Sotto il profilo delle modalità di copertura dei nuovi oneri, l'esercizio 2000 è stato caratterizzato dalla bassissima incidenza della utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali, utilizzazione che rappresenta la modalità di copertura più coerente con il sistema, in quanto è connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio.

Come risulta dai dati riassuntivi contenuti nell'allegato n. 2, gli oneri cui si fa fronte mediante il ricorso a questa modalità di copertura sono infatti complessivamente inferiori al 30% del totale, a fronte del 75% circa dell'esercizio 1999. Quasi un quinto degli oneri è coperto attraverso nuove o maggiori entrate e poco meno della residua metà attraverso modalità diverse di quelle stabilite dalla legge di contabilità.

Tale anomala incidenza delle modalità di copertura utilizzate dipende peraltro essenzialmente dalle due leggi in materia fiscale, collegate rispettivamente alla sessione di bilancio 1999 e 2000 (n. 342 e n. 354), di cui si è già fatto cenno. Prescindendo da esse, il ricorso alle varie modalità non si discosta complessivamente in modo sensibile dai valori medi dei periodi precedenti.

L'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali è stata conforme alla normativa contabile, ivi compresi gli slittamenti di copertura di cui si è già fatto cenno.

Tuttavia, in alcuni casi sono stati utilizzati i fondi speciali contenuti nel disegno di legge finanziaria per il 2001 prima dell'approvazione della legge, quando pertanto i fondi stessi non erano ancora formalmente definiti.

Nell'ambito della legge n. 62 del 10 marzo 2000 ("Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione"), si è fatto inoltre ricorso alla utilizzazione dei fondi speciali iscritti nel bilancio 1999-2001 anziché di quelli iscritti nel bilancio 2000-2002. Tale anomalia è dipesa dalla mancata approvazione definitiva

della legge entro la fine del 1999 e riveste un carattere esclusivamente formale in quanto il provvedimento non contiene oneri per il 1999.

Il ritardo nell'approvazione della legge e il mancato adeguamento della formulazione dell'art. 1 comma 13, che stabilisce la decorrenza dalla spesa dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge, non hanno tuttavia consentito l'operatività dello stanziamento di 340 mld per il 2000 previsto dal medesimo comma: tale stanziamento, nonostante sia dotato di copertura fin dal 2000, non ha così potuto essere utilizzato che a partire dal 2001.

4.2 La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 11 – ter lett. b della legge n. 468) ha interessato nel 2000 una quota di nuovi oneri piuttosto esigua (6% circa), inferiore alla media dell'8% del precedente triennio.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, si è rilevata, anche nell'anno in esame, una generale mancanza di indicazioni sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge, sulle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o eventualmente sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

In alcuni casi, le modalità stesse hanno assunto forme anomale.

Così, nell'ambito di varie leggi (n. 53 dell'8 marzo, n. 242 del 18 agosto e n. 385 del 15 dicembre) alcuni oneri, anche di carattere permanente, vengono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa recate da precedenti leggi di rifinanziamento del Fondo per l'occupazione.

Tali fattispecie - cui va aggiunta la generica riduzione del fondo per la protezione civile (art. 1, comma 7 della legge n. 365 dell'11 dicembre) - appaiono però a rigore più vicine alla mera imputazione dei nuovi oneri alle disponibilità del Fondo che non alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa come disciplinata dalla legge n. 468 del 1978, in quanto, essendo la riduzione riferita a rifinanziamenti di carattere generale del Fondo, manca l'indicazione della precedente specifica finalizzazione e la conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

In sostanza, in tali fattispecie, come anche in quelle in cui si utilizzano disponibilità provenienti da precedenti leggi, si verte in una situazione sostanzialmente

analogo alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, a suo tempo prevista, come è noto, da una disposizione dell'art. 11 – ter della legge n. 468 del 1978 poi abrogata ad opera della legge n. 425 del 1996.

Sempre in tema di forme anomale delle modalità di impiego della tipologia di copertura in oggetto, va citata la legge n. 522 del 28 dicembre 1999 (“Misure a sostegno dell’industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale”), in cui la copertura di una serie di limiti di impegno per complessivi 85 mld a decorrere dal 1999 e di ulteriori 30 a decorrere dal 2000 è effettuata attraverso la riduzione di autorizzazioni di spesa di cui alle leggi 261/97 e 413/98, concernenti investimenti a sostegno dell’industria cantieristica ed armatoriale. In tal modo, però, risorse di parte capitale vengono in parte destinate a misure di carattere corrente, quali gli sgravi contributivi (art. 9) finalizzati alla salvaguardia dei livelli occupazionali delle imprese impegnate nei servizi marittimi di cabotaggio.

Inoltre, gli sgravi stessi sono limitati all’arco del triennio 1999-2001: l’utilizzazione per tale tipologia di spesa della tecnica dei limiti di impegno, con le connesse conseguenze di aumento dell’indebitamento e di alterazione dei saldi, non appare pertanto congrua.

Per di più, parte dei limiti di impegno originari di cui si dispone la riduzione -- ed in particolare quelli della legge n. 413 del 1998 -- erano stati autorizzati per la durata di dodici anni, mentre la legge in esame dispone una durata quindicennale, alterando così il necessario parallelismo tra la nuova autorizzazione di spesa e la precedente.

Non è stato infine fornito alcun elemento di valutazione circa la mancata utilizzazione della precedente autorizzazione di spesa e sulla eventuale ristrutturazione e compressione dei programmi di investimento ad essa connessi.

4.3 Per quanto riguarda infine la terza ed ultima tipologia di copertura prevista dalle norme di contabilità – nuove o maggiori entrate -, la sua incidenza è stata pari a circa il 19% del totale delle coperture, con un sensibile incremento rispetto ai precedenti esercizi.

La sua utilizzazione, come già indicato nel precedente paragrafo, è comunque concentrata essenzialmente nella legge n. 342 del 21 novembre 2000 (“Misure in

materia fiscale”), collegata alla manovra di bilancio del 1999 ed analiticamente esaminata nel referto relativo al terzo quadrimestre del 2000, cui si rinvia.

4.4 Le modalità di copertura estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge n. 468 – riassunte nell’allegato prospetto n. 2 sotto la dizione “altre forme di copertura” – hanno inciso sul totale per oltre il 45%, in misura pertanto multipla rispetto ai precedenti esercizi (12% nella media del triennio).

La parte preponderante di tali oneri (13.797 mld nel 2000) è connessa alla copertura con le maggiori entrate derivanti dalla lotta all’evasione fiscale del c.d. “bonus fiscale” previsto dalla legge n. 354 del 23 novembre 2000, di conversione del D.L. 30 settembre 2000, n. 268, collegato con la manovra di bilancio del 2000 per la cui trattazione si rinvia alle pagine che precedono e più estesamente, alla relazione della Corte sulle leggi pubblicate nell’ultimo quadrimestre del 2000.

Nel corso del 2000, tre leggi (n. 44 del 7 marzo, n. 228 del 10 agosto, e n. 305 del 27 ottobre) hanno disposto la copertura di gran parte degli oneri relativi a missioni militari italiane all’estero per complessivi 739 mld circa mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando l’art. 1 comma 63 della legge n. 549/95, che, per le spese connesse ad interventi militari all’estero, prevede la possibilità di fare ricorso a tale fondo previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

Si tratta di una forma di copertura adottata ormai da anni a cadenza periodica, che pone sostanzialmente a carico del bilancio nuove spese che col tempo hanno assunto, oltre al carattere di continuità (come conferma l’inclusione della “partecipazione a missioni a supporto della pace” fra le funzioni essenziali del Ministero della difesa ad opera del d.lgs. 300/99), anche un notevole rilievo finanziario.

La Corte ritiene al riguardo che la norma avanti citata non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell’Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso, si è aggiunto, l’adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in

esame, è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

A maggiore precisazione del pensiero della Corte, si è anche richiamata l'attenzione sulla circostanza che non sorgerebbe alcun problema se un fondo per questo tipo di interventi fosse allocato annualmente in tab. A, i cui accantonamenti, come è noto, sono soggetti all'obbligo di copertura in qualità di nuove spese di natura corrente.

Con il sistema utilizzato, invece, si introducono nella legislazione vigente, nel cui ambito viene effettuata la dotazione del fondo per le spese impreviste, nuove spese di natura corrente prive della prescritta copertura.

All'allocazione del fondo in tab. A non osterebbe neppure l'imprevedibilità della tipologia della spesa in argomento – imprevedibilità peraltro del tutto teorica, considerata la costante presenza della spesa stessa in più esercizi –, in quanto il fondo stesso potrebbe essere comunque utilizzato in modo difforme dalla finalizzazione originaria qualora nel corso dell'esercizio non si presentasse l'esigenza di provvedere a spese per interventi militari all'estero.

Infine, nella legge n. 343 del 23 novembre, di conversione del D.L. 256/2000 (“Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto e della pesca”) l'onere più rilevante (330 mld nel 2000), derivante dalla riduzione temporanea dell'accisa sul gasolio per autotrazione, è coperto mediante utilizzazione di quota parte del maggior gettito dell'IVA (già utilizzato a copertura di precedenti provvedimenti legislativi) connesso all'aumento del prezzo industriale dei prodotti petroliferi: tale aumento avrebbe determinato una situazione di emergenza economico-finanziaria in base alla quale, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della legge 488/99, può derogarsi alla regola dell'intera utilizzazione in riduzione del saldo netto da finanziare dell'eventuale maggior gettito che si realizzi rispetto alle previsioni della legislazione vigente.

La citata copertura desta talune perplessità.

In primo luogo, sotto il profilo quantitativo, mentre le riduzioni dell'accisa previste dall'art. 1 appaiono operanti in ogni caso, in quanto dalla legge scaturiscono diritti soggettivi attuali in capo ai beneficiari, il maggior gettito dell'IVA che dovrebbe compensarle presenta aspetti di incertezza connessi al suo carattere previsionale, che