

Gli oneri pluriennali, tutti invece di parte capitale, sono interamente costituiti dagli effetti di limiti di impegno per oltre 214 miliardi, in gran parte di durata quindicennale, i più rilevanti dei quali sono contenuti nella legge n. 21 (misure per aumentare l'offerta di alloggi in locazione: 81 miliardi annui) e nella legge n. 88 (investimenti nelle imprese marittime : circa 90 miliardi).

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3. Nonostante una lieve ripresa dovuta principalmente all'utilizzazione degli "slittamenti" del fondo speciale di parte capitale del 2000 – ciò che spiega il picco di oneri dell'esercizio 2000 – l'incidenza della spesa di investimento continua ad evidenziare segni di declino rispetto al passato. Infatti, la spesa stessa, che nell'esercizio 1998 aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, era scesa nel 1999, sempre su base annua, rispettivamente al 27,4% ed al 25,5% ed era crollata nel 2000 ad appena rispettivamente il 5,3% ed il 4,1%, ha fatto segnare, nell'anno in esame, i livelli rispettivamente del 16,3% e del 16,8%.

A tale riguardo, va tuttavia tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, quest'anno di particolare rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente (aumento delle pensioni minime e delle detrazioni per i figli a carico, ecc.) sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, nella legislazione di spesa del 2001, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza almeno proporzionalmente modesta di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa di una parte notevole degli stanziamenti di maggior rilievo recati dalle leggi dell'anno in esame, la valutazione è resa incerta dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione – ed in particolare di quelle da cui deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente – ed è aggravata dalla

insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

3.1 Anche nel 2001 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permane infatti in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e valutazioni approfondite, e relazioni che presentano 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 particolare, 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 obiettive difficoltà, tali da rendere incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo.

A tale riguardo, va peraltro segnalato l'espresso impegno in tal senso assunto dal Governo (Comm. Sp. 14 giugno 2001), in occasione della discussione sulla quantificazione degli oneri recati dalla legge n. 250 del 3 luglio, di conversione del d.l. n. 157 del 3 maggio ("Disposizioni urgenti in tema di trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia e delle Forze armate").

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, e comunque, più in generale, degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa. Tali indicazioni dovrebbero 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.

Avviene invece che anche laddove sono presenti sia una relazione tecnica originaria che una integrativa, taluni stanziamenti, anche di grande rilievo finanziario, restino privi di chiarimenti: così, nella legge n. 49 del 9 marzo, di conversione del d.l. 1/2001 connesso all'emergenza BSE, manca qualsiasi informazione sulla congruità della dotazione di 300 miliardi del "Fondo per l'emergenza BSE", la cui natura di tetto di spesa appare comunque certa

sia per la formulazione legislativa, sia perché dalle finalizzazioni della spesa indicate dalla legge non nascono, almeno direttamente, diritti soggettivi.

La necessità di cui ulteriore finanziamento a completamento del precedente appare in tutta evidenza nella legge n. 251 del 3 luglio, di conversione del d.l. n. 160 del 3 maggio (“Ulteriori finanziamenti per la presidenza italiana del G8 e per il vertice di Genova”), che prevede, oltre ad altre minori, una spesa di 52 miliardi ad integrazione del precedente stanziamento (art. 3 legge 149/2000) per l’organizzazione del vertice G8 a Genova.

Sia il precedente stanziamento, sia l’attuale costituiscono dei c.d. “tetti di spesa” e rappresentano, nel loro complesso, un chiaro esempio della necessità di una precisa indicazione dei criteri di quantificazione anche degli stanziamenti che, per loro natura, non possono dar luogo ad eccedenze di spesa a consuntivo, nonché della loro precisa finalizzazione: soltanto infatti attraverso una effettiva dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obiettivi perseguiti può essere valutata la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all’intervento oggetto della norma o comunque di provvedere al suo completamento.

E’ evidente che tali valutazioni nel caso di specie sono mancate, come dimostra la circostanza che lo stanziamento originario è pari a meno di un terzo del totale.

Sempre in tema di stanziamenti che costituiscono tetti di spesa, va anche citata la legge n. 10 del 29 gennaio (“Disposizioni in materia di navigazione satellitare”), che autorizza una spesa di 600 miliardi nel triennio 2000-02 per lo sviluppo del settore della navigazione satellitare e per consentire una adeguata partecipazione italiana ai progetti europei.

Considerato infatti che il finanziamento concerne la partecipazione italiana all’avvio di una serie di iniziative internazionali di cui saranno successivamente definiti programmi e quote a carico di ciascun Paese, sarebbe stata opportuna una valutazione, sia pure di larga massima, dei futuri oneri che potranno derivare da tale partecipazione.

Si tratta di una fattispecie che si inquadra anch’essa nella tipologia di interventi che possono determinare la formazione di sostanziali oneri latenti per la necessità di provvedere ad ulteriori stanziamenti connessi ai primi: ciò può derivare, come avviene più di frequente, dall’esigenza di completamento di opere o programmi, o anche, come nel caso in esame, di soddisfacimento di obblighi assunti a livello internazionale.

3.3 Come si è già indicato, la legislazione di spesa del periodo in esame è caratterizzata dalla presenza proporzionalmente rilevante di leggi di iniziativa parlamentare per le quali, come è noto, non è previsto l’obbligo di compilazione della relazione tecnica.

In relazione a tale circostanza, nonché alle modifiche ai testi originari dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata in taluni 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. Ciò nonostante, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario e con effetti finanziari permanenti, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti: si rinvia al riguardo alle singole fattispecie esaminate nelle relazioni della Corte, ed in particolare a quella relativa al primo quadrimestre.

Proprio in relazione alla crescente incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, la Corte ha rappresentato in tali referti l'opportunità di adottare iniziative, nelle forme ritenute più opportune, al fine di disporre in via generale di una base conoscitiva che consenta di individuare i criteri di determinazione degli stanziamenti.

Per ovviare all'impossibilità di valutare la congruità dello stanziamento rispetto agli oneri derivanti dalle nuove disposizioni per la mancanza della relazione tecnica, nella legge n. 137 del 29 marzo ("Disposizioni in materia d'indennizzi a cittadini e imprese operanti in territori dell'ex – Jugoslavia, già soggetti alla sovranità italiana") la liquidazione degli indennizzi è stata disposta "nei limiti delle risorse annualmente disponibili".

La pura e semplice clausola limitativa degli indennizzi nei limiti dello stanziamento annuale non è però apparsa con assoluta certezza idonea a condizionare l'esercizio del diritto e potrebbe comunque determinare un aumento del contenzioso, con i conseguenti risvolti negativi amministrativi e finanziari.

Si è pertanto osservato che in casi analoghi sarebbe invece opportuno fissare direttamente nella legge dei criteri di priorità nella liquidazione in modo che il diritto soggettivo all'indennizzo sorga fin dall'origine condizionato dalle esigenze di copertura finanziaria. Una soluzione del genere, anche se in una situazione parzialmente diversa, è stata del resto adottata nell'ambito della legge n. 62 del 7 marzo, ("Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali"), il cui art. 3 dispone che se lo stanziamento si dovesse rivelare insufficiente per l'accoglimento di tutte le domande, le risorse disponibili dovranno essere ripartite tra gli aventi diritto in proporzione al numero delle copie stampate e diffuse.

3.4 Si richiama da ultimo l'attenzione su due procedimenti di quantificazione che non sono apparsi corretti sotto il profilo metodologico.

Nel primo caso (legge n. 134 del 29 marzo, relativa al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), il testo legislativo, anziché quantificare espressamente le singole disposizioni di spesa, provvede ad un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge.

Tale tecnica di quantificazione, che non appare comunque condivisibile perché trascura esigenze minime di trasparenza, è del tutto inaccettabile quando la relazione tecnica manchi del tutto (ad esempio, per l'origine parlamentare della norma) o presenti gravi lacune, come nel caso di specie, 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.

Nel secondo caso (legge n. 387 del 22 ottobre, di conversione del d.l. n. 344 del 4 settembre, contenente "ulteriori misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalite spongiforme bovina"), il testo della legge non contiene né la quantificazione degli oneri connessi alle nuove disposizioni, né la relativa clausola di copertura. La relazione tecnica indica invece sia il costo complessivo annuo dei nuovi interventi, sia la fonte di copertura, che viene individuata nei fondi stanziati dal precedente d.l. 335/2000, convertito con la legge 3/2001, che, secondo la relazione stessa, non sarebbero stati interamente spesi.

Al riguardo, si è in primo luogo ritenuto che, anche per motivi di trasparenza, l'indicazione quantitativa dei nuovi oneri e la modalità di copertura debbano sempre e comunque risultare dal testo legislativo. Inoltre, la fattispecie in esame è sostanzialmente assimilabile alla riduzione di precedente autorizzazione di spesa. Questa modalità ricorre sia quando si rinunzi all'effettuazione di una spesa già programmata, sia quando, come nel caso in esame, la precedente autorizzazione si riveli sovrastimata rispetto agli obiettivi perseguiti: in quest'ultimo caso, si rende però necessaria una accurata indicazione - questa sì nella relazione tecnica - delle spese effettuate e da effettuare, in base alla quale possa riscontrarsi l'effettiva mancanza di vincoli per le somme destinate alla nuova finalizzazione.

4. Le modalità di copertura.

4.1 L'allegato prospetto n. 2 contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, dal quale risulta una incidenza molto elevata degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali.

E' questa, come è noto, l'unica modalità di copertura connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio; tuttavia, nell'anno in esame, la rilevante quota delle utilizzazioni di tali accantonamenti in difformità rispetto alle finalizzazioni prestabilite,

anche nell'ambito della legislazione d'urgenza, ha determinato un certo affievolimento della connessione stessa.

A tale riguardo, si è osservato che l'utilizzazione in difformità è consentita in tali casi dall'art. 11 bis comma 4 della legge di contabilità soltanto quando ricorrano specifiche condizioni, la sussistenza delle quali, ad avviso della Corte, dovrebbe essere esplicitamente dichiarata e succintamente motivata nelle premesse dei provvedimenti d'urgenza, come già avviene per le altre circostanze che giustificano la loro adozione.

Gli oneri coperti attraverso la modalità in argomento assommano ad oltre l'81% del totale, a fronte del 30% e del 75% circa rispettivamente degli esercizi 2000 e 1999. Al netto però della posta di 16.000 miliardi – pari a circa la metà dell'intera spesa connessa alla legislazione del 2001 - costituita dalla regolazione debitoria per il ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale (legge n. 129 del 28 marzo, di conversione del d.l. 17/2001), l'incidenza scende a poco più del 62% del totale, al di sotto della media degli esercizi precedenti ad eccezione del 2000, che presenta dati fuori linea per il massiccio ricorso a nuove o maggiori entrate.

Sotto l'aspetto delle modalità di utilizzazione degli accantonamenti, si è rilevato che una parte degli oneri (280 miliardi complessivi nel triennio) recati dalla legge n. 137 del 29 marzo, già citata, viene coperta attraverso l'imputazione ad un accantonamento del fondo speciale di parte corrente destinato a regolazioni debitorie.

Trattandosi di un nuovo onere e non di un onere formatosi anteriormente al triennio corrente, l'utilizzazione di accantonamenti destinati a regolazioni debitorie non è consentita dalla normativa contabile, come rilevato anche dalle Commissioni bilancio. Tali accantonamenti non gravano infatti sul saldo netto da finanziare di competenza approvato con l'art. 1 della legge finanziaria e non sono soggetti all'obbligo di copertura dei nuovi oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria.

4.2 La copertura attraverso la "riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa" ha interessato nel periodo in esame una quota di oneri vicina al 15% (sul dato globale al netto della regolazione contabile relativa al ripiano dei disavanzi sanitari), notevolmente superiore a quella media in ragione d'anno, pari a meno dell'8%.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, permane la 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 – qualora ciò eventualmente non

ricorra – sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

In alcuni casi, le modalità stesse hanno assunto forme anomale, diffusamente esaminate nelle relazioni quadrimestrali della Corte, cui si rinvia.

Qui va sottolineato che in via generale manca qualunque indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa, della cui esistenza non può pertanto che dubitarsi. Non viene inoltre fornita alcuna indicazione circa la situazione finanziaria dei Fondi utilizzati e la loro capienza rispetto ai nuovi oneri.

Anche se una assicurazione a quest'ultimo riguardo è stata di norma fornita in Commissione da parte del rappresentante del Governo, non può che concludersi che mancano nella generalità dei casi i due requisiti minimi cui dovrebbe rispondere l'utilizzazione dell'istituto in argomento: riguardare interventi determinati ed indicare quali finalizzazioni connesse al precedente stanziamento vengono sacrificate a favore del nuovo.

Si è poi rilevato che in alcuni casi, come già in passato, la modalità di copertura in argomento è stata utilizzata per spese permanenti, sia rinviando ad autorizzazioni di spesa di carattere temporaneo – come nella legge n. 250 del 3 luglio, già citata -, sia ad autorizzazioni di spesa annualmente rideterminate nella tab. C della legge finanziaria, il cui carattere essenziale è quello di strumento di modulazione della spesa: proprio per tale carattere essa non appare una modalità di copertura idonea – per gli esercizi successivi al triennio – di spese rigidamente predeterminate nel loro ammontare e relative a posizioni soggettive non comprimibili.

Permane infine, in molti casi, il ricorso ad autorizzazioni di spesa recate da rifinanziamenti di carattere generale di vari fondi, come quelli per la protezione civile e per l'occupazione, o comunque estremamente generiche, come il rinvio all'insieme delle disponibilità della legge 64/86, contenente la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (legge n. 122 del 27 marzo).

A tale riguardo, non può che ripetersi l'osservazione, già ripetutamente formulata, che in tali fattispecie si verte in una situazione sostanzialmente analoga 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.

4.3 Tra le modalità di copertura estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge 468 – riassunte nell'allegata tavola n. 2 sotto la dizione “altre forme di copertura”- spiccano ancora una volta quelle connesse alla partecipazione italiana a

missioni internazionali di pace (leggi n. 27 del 28 febbraio, di conversione del d.l. 393/2000 e n. 339 del 29 agosto, di conversione del d.l. 294/2001).

La copertura degli oneri recati dal primo provvedimento, pari a 618 miliardi, viene infatti effettuata in parte (150 miliardi circa) a valere sulla quota destinata alla Stato per il 2001 dell'8 per mille dell'IRPEF, in parte (95 miliardi circa) attraverso le riduzioni indicate nella tabella in calce alla legge di talune voci di spesa contenute nella tabella C allegata alla legge finanziaria 2001, ed in parte infine (373 miliardi circa) mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando l'art. 1 comma 63 della legge 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 Ministero del tesoro. Quest'ultima modalità è stata anche utilizzata a copertura dell'intero onere di oltre 554 miliardi connesso alla legge n. 339.

Come è noto, questa tipologia di spesa si ripete ormai da anni con cadenza periodica e col tempo ha assunto, oltre a un 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 mancanza di uno specifico stanziamento rende necessario il reperimento dei fondi occorrenti in modo disorganico e frammentario: la quota dell'8 per mille viene infatti utilizzata disgiuntamente dal programma di riparto e il ricorso a quote degli stanziamenti della tab. C appena approvati determina l'indebolimento della programmazione della spesa ad essa connessa. Inoltre, il ricorso al fondo spese impreviste è effettuato con modalità che la Corte ritiene non corrette.

Il Governo (Comm. Bil. Camera, 25 luglio 2001), condividendo le valutazioni della Corte, aveva assunto l'impegno di provvedere nella legge finanziaria ad un apposito accantonamento in tab. A.

Successivamente è stato invece presentato un disegno di legge (A.S. n. 699 – bis) risultante dallo stralcio di una identica disposizione contenuta nel disegno di legge finanziaria (art. 35 comma 2 A.S. n. 699), che nella sostanza conferma e rafforza l'orientamento finora seguito.

La Corte resta dell'avviso ripetutamente espresso che l'art. 1 comma 63 della legge 549/1995 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'asserita imprevedibilità della tipologia della spesa in argomento, ripetuta peraltro costantemente in più esercizi: 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.

Tra gli altri casi di copertura affidata a modalità diverse da quelle stabilite dalla legge di contabilità, un primo gruppo è costituito dalla utilizzazione di capitoli-fondo: è questa una modalità di copertura per certi aspetti assimilabile alla riduzione di precedenti autorizzazione di spesa, sempreché sia corredata dall'indicazione degli specifici interventi previsti dalla legislazione vigente che vengono defianziati a favore dei nuovi o anche dell'esistenza di eventuali risorse libere derivanti di eccedenze dello stanziamento a suo tempo disposto rispetto alle esigenze da soddisfare.

In concreto, peraltro, tali indicazioni non vengono fornite o vengono fornite in modo insufficiente sia nei due casi in cui viene utilizzato il fondo per l'occupazione (legge n. 248 del 2 luglio, di conversione del d.l. n. 15 del 3 maggio, recante disposizioni urgenti in materia pensionistica e legge n. 251 già citata), sia per il ricorso operato dalla legge n. 305, anch'essa già citata, alla quota destinata alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico del fondo per il finanziamento della ricerca scientifica finanziato con i proventi delle licenze UMTS.

Una modalità di copertura del tutto peculiare è utilizzata per far fronte alla maggior parte degli oneri recati nella legge n. 330, anch'essa già citata: dispone infatti l'art. 6 che, quanto a 725 miliardi, all'onere derivante dall'attuazione della legge si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate per imposta sul valore aggiunto derivanti dall'andamento dei prezzi petroliferi.

Si tratta di un meccanismo compensativo introdotto dalla legge n. 496 del 28 dicembre 1999, di conversione del d.l. n. 383/99, con carattere di continuità, come risulta dalla facoltà conferita al Ministro delle finanze di variare in aumento o in diminuzione le aliquote delle accise in relazione all'andamento dei prezzi internazionali del petrolio greggio, in modo di compensare la conseguente incidenza dell'imposta sul valore aggiunto.

Nel caso di specie, la dichiarata insufficienza delle sole entrate IVA connesse all'andamento dei prezzi del petrolio alla copertura dell'insieme degli oneri recati dalla legge ha reso necessario un nuovo intervento del legislatore, che ha disposto una quota aggiuntiva di copertura a carico del fondo speciale.

Come rilevato dalla Corte già in relazione alla legge n. 496, la copertura in esame rientra nella tipologia delle forme autocompensative, in una fattispecie cioè in cui l'elemento previsionale è preponderante e determina una situazione di obbiettiva incertezza sull'effettività della copertura: ciò specie in relazione a possibili mutamenti dello scenario di riferimento, come dimostra l'attuale tendenza fortemente discendente del prezzo del petrolio greggio negli ultimi mesi del 2001. Si è pertanto ancora una volta sottolineata la necessità che in tali casi sia almeno previsto un monitoraggio sull'operatività del meccanismo compensativo adottato.

Anche per la copertura degli oneri derivanti dagli interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi disposti dalla legge n. 418 del 30 novembre, di conversione del d.l. n. 356 del 1° ottobre, si è fatto ricorso ad una modalità di copertura del tutto peculiare: sia per il 2001 che per il 2002, sono state infatti utilizzate le entrate connesse alle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, precedentemente destinate (art. 148, comma 1 della legge n. 388/2000) ad iniziative a vantaggio dei consumatori. Il nuovo vincolo di destinazione è limitato alle entrate del 2001, la cui entità, secondo i dati forniti dal Governo, è comunque superiore alle esigenze di copertura di entrambi gli esercizi.

Mentre per la copertura degli oneri relativi al 2001 l'operazione si risolve sostanzialmente nella riduzione di una precedente autorizzazione di spesa e rientra perciò nella relativa fattispecie tipica, qualche perplessità può riguardare la copertura degli oneri del 2002, per i quali si utilizzano entrate acquisite nell'esercizio precedente.

Si è posto infatti il problema della compatibilità del procedimento con il principio dell'annualità del bilancio, principio che peraltro è da tempo oggetto di una interpretazione che può eufemisticamente definirsi evolutiva: ne è un recente esempio lo scorrimento tra esercizi dei mezzi di copertura previsto dalla legge n. 383, che comunque affonda le sue radici nell'art. 5 della legge finanziaria 2001.

Nel caso in esame, il Governo (Commissione Bilancio Camera, 24 ottobre 2001) ha fatto osservare che nell'ordinamento è già prevista una fattispecie nella quale è consentita l'utilizzazione delle entrate nell'anno successivo a quello in cui sono state realizzate, e cioè l'istituto della riassegnazione, in base al quale le somme versate negli ultimi due mesi dell'anno possono essere riassegnate alla spesa dell'anno successivo.

Al riguardo, premesso che l'istituto della riassegnazione adempie alla diversa funzione di agevolare la gestione del bilancio a legislazione vigente, si rileva che, anche nella originaria formulazione della norma utilizzata a copertura, i proventi delle sanzioni amministrative avrebbero potuto essere utilizzati in esercizi successivi, tant'è che ne è previsto l'afflusso ad un fondo senza limiti temporali di utilizzo e che le iniziative a vantaggio dei consumatori non risultano ancora neppure determinate.

In conclusione, la differenza tra il caso di specie e la copertura di frequente effettuata su capitoli fondo non appare di natura sostanziale, tanto più che, secondo quanto rappresentato dal Governo, le risorse risultano già disponibili sulla base di dati certi di consuntivo.

4.4 Nel corso dell'anno in esame è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per il quale manca una specifica normativa contabile.

Si è ricordato a tale proposito che la necessità di copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81 quarto comma Cost., delle garanzie patrimoniali, proprio perché comportano la responsabilità patrimoniale del concedente, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 1961 relativa ad una legge della Regione Sicilia.

In tale occasione, la Corte costituzionale, oltre ad affermare che, in mancanza di qualsiasi indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata, la norma che sorregge la garanzia stessa non può non essere considerata in contrasto con l'anzidetto principio costituzionale, ha anche indicato che la copertura non deve neppure corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

La legge n. 413 del 27 novembre, di conversione del d.l. n. 354 del 28 settembre ("Disposizioni urgenti per il trasporto aereo") ha invece previsto la concessione della garanzia statale, a titolo gratuito e fino al 31.12.2001, per il risarcimento dei danni subiti da terzi in conseguenza di atti di guerra e di terrorismo nell'esercizio del trasporto aereo, in favore delle imprese di trasporto aereo nazionali, nonché in favore delle imprese di gestione aeroportuale.

Nel testo non si fa parola circa il reperimento delle risorse da utilizzare in caso di attivazione della garanzia, ma il Governo ha dichiarato in Commissione Bilancio Senato che

all'eventuale onere si sarebbe provveduto mediante il prelevamento delle somme occorrenti dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

A tale riguardo, la Corte ha già in precedenti occasioni espresso l'avviso che, in applicazione dei principi generali e di evidenti principi di ragionevolezza, se da un lato non può ritenersi sussistente l'obbligo di una copertura dell'intera garanzia per il carattere soltanto eventuale della sua attivazione, dall'altro non può neppure ritenersi soddisfacente il mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio: tali fondi, infatti, vengono quantificati a fronte della situazione a legislazione vigente e non riguardano in alcun modo obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva.

Una corretta soluzione del problema, in armonia con la citata giurisprudenza costituzionale, potrebbe consistere nella accurata valutazione del livello di rischio, da effettuare nella relazione tecnica che dovrebbe pertanto essere compilata in ogni caso, e nella conseguente determinazione percentuale del rischio stesso sul capitale garantito. L'importo così risultante dovrebbe essere coperto secondo le norme generali e l'andamento effettivo della spesa sottoposto a stretto monitoraggio per consentire l'eventuale tempestiva attuazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge n. 468 per ovviare agli scostamenti rispetto alle previsioni di spesa assunte ai fini della copertura (referto al Parlamento del Ministro del tesoro e assunzione delle conseguenti iniziative legislative).

5. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

5.1. Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2002.

Qui, nel rinviare in via generale alle valutazioni contenute al riguardo nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2001, si espongono sommariamente le osservazioni ivi formulate circa la congruità delle previsioni di entrata e di spesa recate dalla legge n. 383 del 18 ottobre 2001 e circa la copertura degli oneri di natura corrente e taluni aspetti strutturali della legge finanziaria.

5.2 La legge n. 383 del 18 ottobre, concernente primi interventi per il rilancio dell'economia, reca tre gruppi di norme da cui derivano rilevanti conseguenze finanziarie: gli incentivi per l'emersione dell'economia sommersa (artt. 1- 3), gli incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 4 e 5), la soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni (artt. 13-17).

A) Incentivi per l'emersione dell'economia sommersa.

Si tratta di un insieme di agevolazioni fiscali e contributive intese a regolarizzare la situazione di imprese che impiegano in tutto o in parte lavoratori "in nero". Gli incentivi, di durata triennale, sono connessi alla presentazione di una apposita "dichiarazione di emersione" da presentare entro termini originariamente fissati al 30/11/2001 (art. 1, comma 3), prorogati una prima volta al 30/6/2002 (art. 9, comma 15 della legge finanziaria) e poi al 30/11/2002 (d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con legge n. 73 del 23 aprile 2002).

La relazione tecnica stima un gettito di circa 20 miliardi di euro nel quadriennio 2001-2004 sulla base di una ipotesi secondo la quale le adesione riguarderebbero circa il 30% dei lavoratori dipendenti non regolari e, prudenzialmente, circa un quinto dell'ammontare dell'evasione tributaria e contributiva connessa. I proventi attesi avrebbero dovuto essere utilizzati solo a consuntivo, in quanto destinati – al netto delle limitate esigenze di copertura relative ai maggiori oneri pensionistici connessi all'emersione – ad affluire in un fondo principalmente finalizzato alla copertura dei programmi di riduzione della pressione tributaria e contributiva e al riequilibrio dei conti pubblici. Con la legge finanziaria, una parte – circa un miliardo di euro – viene, invece, direttamente utilizzata ai fini della manovra correttiva per il 2002. L'utilizzazione del restante maggior gettito atteso è stata sterilizzata in attesa di una puntuale verifica delle esigenze di copertura dei provvedimenti recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 1, commi 4 e 5, della legge finanziaria).

Trattandosi di un tipico provvedimento dagli esiti condizionati al grado di adesione dei soggetti destinatari, le quantificazioni proposte non possono essere verificate sulla base di analisi oggettive, ma solo sulla base di generici criteri di ragionevolezza comunque molto opinabili.

Le perplessità sul pieno conseguimento dei risultati di gettito ipotizzati sono riferibili, soprattutto, alle condizioni di convenienza per le aziende del passaggio ad un regime regolare. Come è stato osservato, infatti, la soglia della convenienza è legata alla conservazione del precedente margine operativo lordo, conservazione che – a seguito dell'assoggettamento ad imposte e contributi prima non corrisposti – richiede necessariamente un aumento del profitto totale e quindi una modifica della scala di produzione. Tale condizione è ovviamente tanto più gravosa al momento dell'entrata a regime (dopo il triennio di applicazione delle agevolazioni) delle aliquote ordinarie. Sulla decisione dell'azienda possono, peraltro, influire positivamente aspettative di un futuro alleggerimento del carico tributario e, soprattutto, il rischio di sanzioni connesse alla permanenza nel sommerso. Proprio in relazione all'auspicabile intensificazione dell'attività di vigilanza potrebbe, invece, essere meno probabile che l'eventuale emersione non

abbia carattere definitivo e che una percentuale dei redditi emersi possa, cessato il periodo agevolato, diventare di nuovo irregolare.

Oltre alle previsioni di gettito, dalla normativa in esame derivano anche oneri di carattere pensionistico, non cifrati nel testo, ma indicati dalla relazione tecnica nella misura di 50 miliardi di lire per il 2002, 100 per il 2003 e 150 per il 2004.

Pur tenuto conto che gli oneri in parola rappresentano una frazione minima del gettito atteso, si è osservato al riguardo che gli oneri stessi non sono limitati al triennio 2002/04, ma si estendono anche al biennio successivo, e cioè per tutto il periodo per il quale si ipotizza il pensionamento dei soggetti che, in mancanza della facoltà di contribuzione volontaria prevista dalla legge, non avrebbero potuto conseguire il trattamento pensionistico.

Dal combinato disposto dell'art. 1 comma 8 della legge in argomento e della citata norma della legge finanziaria (art. 1 comma 5) che ne procrastina l'applicazione, non risulta infine con chiarezza che le risorse derivanti dall'emersione debbano essere prioritariamente destinate alla copertura di tali oneri.

B) Incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo.

La legge dispone, per i periodi di imposta relativi al secondo semestre 2001 e al 2002, l'esclusione dell'imposizione del reddito d'impresa del 50% del volume dei nuovi investimenti in beni strumentali eccedente la media degli investimenti effettuati nei cinque periodi di imposta precedenti: ai fini del calcolo di tale media, è data facoltà all'impresa di considerare solo quattro dei cinque periodi di imposta precedenti, escludendo dal conteggio il periodo nel quale l'investimento è stato di maggior valore.

L'incentivo si applica anche, oltre ad altre ipotesi minori, alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso il costo del personale impegnato nell'attività di formazione e aggiornamento, fino alla concorrenza del 20% del volume delle relative retribuzioni complessivamente corrisposte per formazione in ciascun periodo di imposta e sempre nell'ambito, come chiarito con la circolare n. 4/E del 18/1/2002, del 50% dell'importo delle spese agevolabili.

Sono contestualmente abolite alcune agevolazioni tributarie per gli investimenti previste dalla normativa precedente, ed in particolare, oltre a talune minori, quelle previste dall'art. 2 commi 8 e seguenti della legge 133/1999, prorogate al periodo d'imposta 2001 della legge finanziaria 2001, e quelle di cui al d.lgs. 466/1997 (DIT).

Gli effetti finanziari sono stimati dalla relazione tecnica in un minor onere in termini di cassa di 1.915 miliardi per il 2001 e di 5.129 miliardi per il 2002, mentre per il 2003 si prevede

una perdita di gettito di 2.245 miliardi. Tali effetti rappresentano la somma algebrica delle seguenti voci:

1. costo delle nuove agevolazioni;
2. recupero di gettito derivante dalla soppressione di agevolazioni precedenti;
3. maggior gettito delle imposte dirette interessate dall' aumento del reddito imponibile dei soggetti produttori di beni strumentali;
4. maggior gettito dell'IIVA sia sui beni strumentali venduti sia sul maggior volume di beni di consumo prodotti e venduti in dipendenza dei maggiori investimenti.

La copertura dell'onere relativo al 2003 è attuata mediante utilizzazione di quota delle maggiori entrate previste per i due esercizi precedenti.

Sin dalla prima utilizzazione di tale metodologia (legge 489/1994) e poi via via negli sporadici casi successivi in cui ad essa - con modalità più o meno analoghe - si è fatto ricorso, la Corte ha rilevato che si tratta di una forma di autocopertura caratterizzata da elementi di incertezza ed aleatorietà molto rilevanti, in quanto il rispetto dell'obbligo di copertura è legato, in misura superiore alle altre metodologie, a stime e valutazioni concernenti futuri comportamenti di platee più o meno vaste di soggetti economici. Tali elementi sono comunque apparsi tanto più elevati quanto più gli incentivi sono stati diretti a specifici settori, per i connessi possibili effetti di distorsione dei consumi.

Per questo la Corte ha ripetutamente posto l'accento (da ultimo nell' audizione del 23 luglio 2001 presso le Commissioni bilancio) sulla necessità di una effettiva attivazione, in tali casi, del monitoraggio previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità - norma finora rimasta inapplicata - da realizzare attraverso l'adozione di precise modalità operative.

Gli aspetti quantitativi del provvedimento in questione riguardano in particolare la valutazione del recupero di gettito derivante dall' abolizione delle precedenti agevolazioni e soprattutto la determinazione della base di partenza per il calcolo degli effetti incentivanti, in quanto gli effetti delle misure sono costruiti sul presupposto di una crescita tendenziale nulla degli investimenti in termini reali.

Per quanto riguarda il primo punto, un giudizio di congruità sulla quantificazione del recupero di gettito associato alla soppressione dell'agevolazione ex legge 133/1999 (2.800 miliardi per il 2001) è apparso problematico in relazione alla scarsità di informazioni sul costo delle estensioni della portata dell'agevolazione stessa recate dalla legge finanziaria 2001; tuttavia, i criteri prudenziali di computo del recupero derivante dalla soppressione della DIT (1.000 miliardi rispetto ai 1.890 stimati) consentono di ritenere ragionevolmente accettabili i valori totali indicati.