

MODULARIO
C. C. 2

Corte dei Conti

53/CONTR/RQ/02

A Sezioni riunite in sede di controllo

composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Francesco	STADERINI
Componenti:	dott. Tullio	LAZZARO
	dott. Danilo	DELFINI
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Rosario Elio	BALDANZA
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Michele	GRASSO
	dott. Ruggero	ANTONIETTI
	dott. Anna Maria	CARBONE
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Ermanno	GRANELLI
	dott. Vincenzo	GAMBARDELLA
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Mario	NISPI LANDI
	dott. Giovanni	MARROCCO
	dott. Enrico	FLACCADORO
	dott. Vincenzo	PALOMBA

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 21 novembre 2002, il relatore dott. Paolo NERI;

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre maggio–agosto 2002**1. Profili quantitativi**

Il secondo quadrimestre del corrente anno è stato caratterizzato da una produzione legislativa particolarmente intensa, sia sotto il profilo del numero di leggi approvate sia soprattutto sotto quello dei nuovi oneri finanziari.

Le leggi pubblicate assommano a 54, a fronte di 19 nel corrispondente periodo del 2001 – periodo che peraltro coincide con il passaggio di legislatura – e di 40 e 63 rispettivamente nei corrispondenti periodi degli esercizi 2000 e 1999.

Le leggi che provvedono alla conversione di decreti legge sono state 20, dato che conferma ulteriormente la tendenza degli ultimi anni all'aumento dell'incidenza dei provvedimenti di urgenza rispetto al totale della normazione primaria.

Senza scostamenti di rilievo rispetto alla media sono state invece le leggi di iniziativa parlamentare (9) e quelle che provvedono alla ratifica di trattati internazionali (13).

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 99 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di nuovi oneri ammontano complessivamente a 25, di cui 8 di conversione di decreti legge. Una presenza così cospicua di provvedimenti di urgenza, per lo più di grande rilievo finanziario, ha contribuito, come già segnalato nelle ultime relazioni, a determinare una quota non irrilevante di disposizioni introdotte in sede parlamentare prive di relazione tecnica e di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche di supporto ai testi stessi.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2002-2004, a circa 17.105 milioni di euro, cifra largamente superiore, pur tenuto conto della presenza di una regolazione debitoria (ripiano della spesa sanitaria) per circa 5.169 milioni, alla media dei quadrimestri precedenti. Per i più significativi confronti su base annua, si rinvia peraltro al capitolo relativo alla legislazione di spesa contenuto nell'annuale relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: 4.373 milioni di euro (al netto della citata regolazione debitoria) nel 2002, 3.890 milioni nel 2003 e 3.673 nel 2004.

Rispetto all'indicato rilievo finanziario, la quota di spese permanenti, pur elevata in termini assoluti (circa 404 milioni di euro annui), è tuttavia proporzionalmente inferiore a quella riscontrata nella media degli ultimi esercizi. Trattandosi tuttavia di oneri in larghissima maggioranza collegati a posizioni di diritto soggettivo e pertanto difficilmente modulabili, che di conseguenza determinano un ulteriore irrigidimento del bilancio statale, si ribadisce l'avviso dell'opportunità -nel quadro di una più completa valutazione delle compatibilità finanziarie-, che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa.

Gli oneri pluriennali, nella quasi totalità di parte capitale, sono costituiti in larghissima misura dagli effetti di limiti di impegno per oltre 838 milioni di euro, quasi tutti di durata quindicennale, allocati prevalentemente nella legge n. 166 ("Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti") di cui al successivo punto 2.6.

Dall'insieme degli oneri temporanei e di quelli pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del secondo quadrimestre del 2002 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2002-2004, sia per quelli successivi, ripartiti per esercizi e per tipologia.

(in migliaia di euro)					
Esercizio	Onere Complessivo	di cui			
		Spese correnti	%	Spese c/cap	%
2002	4.373.340	1.978.416	45,24	2.394.924	54,76
2003	3.889.897	1.469.465	37,78	2.420.432	62,22
2004	3.673.080	991.190	26,99	2.681.890	73,01
2005	1.273.218	434.494	34,13	838.724	65,87
2006	1.274.588	436.514	34,25	838.074	65,75
2007	1.271.485	433.485	34,09	838.000	65,91
2008	1.271.776	433.776	34,11	838.000	65,89
2009	1.267.212	429.212	33,87	838.000	66,13
2010	1.257.061	419.061	33,34	838.000	66,66
2011	1.242.321	404.321	32,55	838.000	67,45
2012/2016	1.229.174	404.007	32,87	825.167	67,13
2017	942.588	404.007	42,86	538.581	57,14
2018	681.465	404.007	59,29	277.458	40,71
2019/2021	406.507	404.007	99,39	2.500	0,61
dal 2022	404.007	404.007	100	--	--

Come risulta dal quadro complessivo di cui sopra, l'incidenza della spesa di investimento, dopo un lungo periodo di declino culminato nell'esercizio 2000, quando era scesa a meno del 5% del totale, ha fatto segnare un deciso incremento.

Al riguardo, va tuttavia ripetuto il richiamo, già contenuto nella precedente quadrimestrale, alla circostanza che, per effetto della riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche dirette misure di natura espansiva sia sul versante della spesa corrente, sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Quest'ultima costituisce ora pertanto un indice significativo, ma incompleto, della ripartizione delle risorse tra spesa corrente e spesa di investimento.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è però condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla mancata presa in considerazione di taluni oneri e da problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

2. Osservazioni relative a singole leggi

2.1. Legge 15 giugno 2002, n. 112, di conversione del d.l. n. 63/2002 – “Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamenti delle infrastrutture”.

La Corte ha già espresso il proprio avviso nell’audizione del 7 maggio 2002 presso le Commissioni finanze e tesoro della Camera, cui si rinvia, sui problemi connessi ai riflessi ordinamentali e finanziari relativi alla istituzione delle nuove società “patrimonio S.p.A.” e “infrastrutture S.p.A.” disposta, rispettivamente, dagli articoli 7 e 8, che rappresenta l’aspetto più innovativo e controverso della legge.

In tale occasione la Corte, nel valutare con favore la ricerca di modalità innovative intese a favorire sia la valorizzazione del patrimonio pubblico, sia il finanziamento degli investimenti, ha tuttavia sottolineato che né il testo normativo, né le relazioni di accompagnamento danno piena contezza degli effetti e dell’incidenza della norme in questione sugli equilibri di finanza pubblica, ed in particolare, per quanto riguarda la “patrimonio S.p.A.”, della collocazione della nuova società all’interno del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, come auspicato dalla Corte.

Preoccupazioni maggiori, anche ai fini dell’incidenza sugli equilibri di finanza pubblica, sono state espresse sul collegamento tra le due società che, attraverso il trasferimento di azioni e di beni patrimoniali dalla prima (“patrimonio S.p.A.”) alla seconda (“infrastrutture S.p.A.”), potrebbe generare rischi di impoverimento del patrimonio statale e difficoltà per una compiuta resa del conto, anche nei suoi effetti patrimoniali.

Quanto alle previste operazioni di cartolarizzazione — strumento, peraltro, già ripetutamente utilizzato negli ultimi anni — la Corte ha raccomandato la necessaria cautela nell'impiego di misure che costituiscono, comunque, interventi di finanza straordinaria e che consentono di registrare entrate immediate suscettibili di incidere sui futuri equilibri, rendendo meno agevole la comprensione delle risultanze effettive della gestione.

Infine, la Corte ha rilevato che sussistono problemi sulle modalità con cui far fronte alla eventuale attivazione della garanzia statale sui titoli emessi; modalità che dovrebbero, comunque, essere commisurate alle notevoli dimensioni dell'esposizione debitoria.

Le modifiche e le precisazioni apportate in sede di conversione del decreto sono indubbiamente venute incontro ad alcune perplessità espresse sul testo originario: così il richiamo al rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici (art. 7 comma 1), la condizione che il trasferimento a titolo gratuito delle azioni possa avvenire solo nei confronti di società di cui il Tesoro detenga direttamente l'intero capitale sociale (ibidem, comma 3) e soprattutto che i beni della "Patrimonio S.p.A." possano essere trasferiti alla "infrastrutture S.p.A. esclusivamente a titolo oneroso (ibidem, comma 12), l'obbligo di allegare il conto consuntivo, economico e patrimoniale, della "Patrimonio S.p.A." al rendiconto generale dello Stato e di predisporre, in allegato a quest'ultimo, il conto consolidato della gestione del bilancio statale e della gestione della "Patrimonio S.p.A." (ibidem, comma 12 bis); infine, la trasformazione in facoltativa della garanzia dello Stato per i titoli e i finanziamenti della "Infrastrutture S.p.A." (art. 8 comma 2).

Premesso che i molteplici aspetti contabili investiti dalla nuova normativa saranno esaminati dalla corte nell'apposito capitolo della relazione sul rendiconto generale dello Stato, si richiama l'attenzione, per quanto rileva ai fini del presente referto, sulla perdurante mancanza di valutazioni sull'effettivo apporto della "Patrimonio S.p.A." al miglioramento dei conti pubblici, anche in relazione alle attuali, sia pur modeste, previsioni d'entrata a titolo di utilizzo del patrimonio: valutazioni tanto più necessarie in quanto i nuovi strumenti sono finalizzati ad ottenere effetti favorevoli di finanza pubblica, e così ad attivare, attraverso le due società, operazioni in grado di aumentare

le entrate o ridurre le spese pubbliche, di alleggerire il peso del debito pubblico e di migliorare l'economicità della gestione patrimoniale.

Sotto il profilo della copertura finanziaria della garanzia statale sui titoli emessi e i finanziamenti assunti dalla "Infrastrutture S.p.A." — questione sulla quale la Corte si è particolarmente soffermata — non vi è dubbio che la trasformazione della garanzia stessa da automatica a discrezionale, condizionata cioè alla valutazione puntuale dell'autorità di governo, rappresenti un deciso miglioramento rispetto al testo originario del decreto-legge.

Ad avviso della Corte, sarebbe stato però necessario indicare espressamente che nel caso della concessione della garanzia stessa avrebbero dovuto essere reperiti preventivamente i mezzi di copertura: non sembra infatti rispondere a tale scopo il disposto inserimenti della garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, in quanto essa è aggiuntiva rispetto a quelle esistenti a legislazione vigente, in base alle quali è stata determinata la dotazione del relativo capitolo di bilancio.

Oltre alla istituzione delle due società di cui si è finora discusso, la legge in esame contiene una serie di norme, relative in particolare alla razionalizzazione delle sistema dei costi dei prodotti farmaceutici, dalle quali sono attese maggiori entrate cifrate dall'art. 10 della legge e destinate prioritariamente al conseguimento della misura del saldo netto da finanziare stabilità dalla legge finanziaria.

In sede di conversione del decreto ed in conformità all'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome dell'8 agosto 2001, è stata disposta (art. 4 — bis) — a definitiva copertura delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale per gli anni 2000 e 2001 — l'erogazione di circa 5,17 miliardi di euro. Il relativo onere era già stato incluso nella tab. B della legge finanziaria quale regolazione debitoria e non si hanno pertanto osservazioni da formulare al riguardo; si richiama però l'attenzione sulla istituzione (ibidem, comma 10) di una commissione, nel cui ambito possono essere utilizzati anche esperti esterni, i cui oneri non sono né quantificati né coperti.

Tra le disposizioni di spesa, particolare rilievo riveste infine l'autorizzazione a sottoscrivere, da parte del Ministero dell'economia, un aumento di capitale della "Alitalia S.p.A." nella misura massima di 893,29 milioni di euro.

Alla copertura dell'onere si provvede come segue:

1) quanto a 250 milioni di euro mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 50, comma 1, lettera c) della legge finanziaria per il 1999 e destinata all'attuazione del programma decennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico.

Come in molti casi analoghi, la relazione tecnica non si dà carico di fornire chiarimenti sulla effettiva disponibilità delle risorse, al di là della loro esistenza in bilancio, specie con riferimento a possibili obblighi assunti nei confronti delle regioni.

2) quanto a 550 milioni di euro mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Anche questa specifica forma di copertura è già stata utilizzata in passato e la Corte ha sempre osservato al riguardo che le risorse del fondo in questione possono essere utilizzate soltanto se esse rappresentano effettive economie e non mere giacenze di cassa, che debbono presumersi destinate alla realizzazione di progetti comunitari cofinanziati dal fondo.

La relazione tecnica non contiene invece alcuna informazione al riguardo.

3) quanto infine ai residui 93,29 milioni di euro, mediante riduzione di due accantonamenti del fondo speciale di parte capitale, uno dei quali, per l'importo di circa 52,5 milioni, destinato ad esigenze del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio ed utilizzato pertanto in difformità dalla destinazione stessa.

Al riguardo, considerato che l'uso in difformità degli accantonamenti dei fondi speciali da parte dei decreti-legge è consentito (art. 11 bis comma 4 della legge 468/78) solo in presenza di specifiche condizioni, si ribadisce quanto già osservato in casi analoghi circa l'opportunità che la sussistenza di tali condizioni sia esplicitamente dichiarata e succintamente motivata nelle premesse dei provvedimenti d'urgenza.

2.2. Legge 15 giugno 2002, n. 116, di conversione del d.l. n. 64/2002 – “Disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali”.

La legge, che contiene autorizzazioni di spesa per oltre 677 milioni di euro, è caratterizzata, come del resto le numerose leggi precedenti aventi analogo oggetto, da una particolare accuratezza ed attendibilità delle quantificazioni degli oneri contenute nella relazione tecnica, relazione in cui trovano ampio spazio anche i dati di base per il calcolo delle singole voci di spesa.

La quasi totalità degli oneri (oltre 662 milioni di euro) trova copertura come di consueto, sul fondo di riserva per le spese impreviste ai sensi dell’art. 1 comma 63 della legge 549/95.

La Corte ha ripetutamente esposto, sia in numerose relazioni quadrimestrali, sia nel capitolo delle relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato dedicato alla legislazione di spesa, cui si rinvia, le ragioni per cui ritiene tale modalità di copertura non conforme al sistema ed ha anche indicato specifici meccanismi che potrebbero consentire il finanziamento in via ordinaria delle missioni di pace.

2.3. Legge 18 giugno 2002, n. 118, di conversione del d.l. n. 68/2002 - “Disposizioni urgenti per il settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi”

La legge contiene cinque distinte previsioni di spesa (cfr. le schede allegate dal n. 14 al n. 18) per un totale nel triennio di circa 254 milioni di euro, connesse prevalentemente a misure dirette a fronteggiare le conseguenze della crisi derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina, nonché ad impieghi nel settore della tutela del patrimonio forestale.

Sotto il profilo delle modalità di copertura, al reperimento di parte delle risorse si provvede mediante riduzione di varie precedenti autorizzazioni di spesa (art. 2 comma 2 e art. 3 comma 1), per nessuna delle quali sono peraltro fornite quelle indicazioni sulla cui necessità la Corte ha sempre richiamato l’attenzione: in particolare, 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 — nelle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

Tanto più negativa appare tale carenza nei casi in cui la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa sia imputata genericamente a Fondi, circostanza che nella fattispecie in esame ricorre sia nell'art. 2 comma 2 (copertura a carico del Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza), sia nell'art. 3 comma 1 (copertura a carico del Fondo per lo sviluppo in agricoltura): in entrambi i casi, infatti, manca qualsiasi indicazione circa gli specifici interventi a legislazione vigente su cui le riduzioni sono destinate ad incidere, a parte una generica garanzia, fornita dal Governo in Commissione bilancio, che non verrà compromesso alcun intervento in corso.

L'art. 3 comma 1, già citato, prevede per una quota di oneri pari a 100 milioni di euro una ulteriore modalità di copertura che, sulla base della formulazione letterale appare diversa ("utilizzo delle disponibilità esistenti sul conto corrente infruttifero n. 23507 presso la Tesoreria centrale dello Stato intestato al Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura"), ma che è in sostanza analoga alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa di cui si è da ultimo trattato: l'unica differenza consiste nel fatto che nel primo caso si tratta di Fondi iscritti in bilancio, mentre in questo secondo caso lo strumento di copertura è un Fondo fuori bilancio, la cui utilizzabilità a tal fine è implicitamente consentita dalla legge di contabilità.

Nel caso in esame, peraltro, al di là del consueto problema della mancata indicazione delle modalità di ridimensionamento degli obiettivi programmatici del Fondo, va posto in rilievo che risorse destinate agli investimenti vengono utilizzate per finalità di natura sostanzialmente corrente.

L'affermazione infine secondo cui vengono "destinate ad altro scopo le risorse relative al predetto conto che non saranno più utilizzate per le finalità di cui al conto stesso e non dovranno essere reintegrate", contenuta nella nota del Ministero dell'economia del 4 giugno, non trova riscontro nella formulazione del testo normativo.

2.4. Legge 15 luglio 2002, n. 145 - "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

La legge in oggetto contiene un'unica previsione di spesa (art. 3 comma 5), relativa ad un contributo permanente di 1,5 milioni di euro annui alla Scuola superiore della P.A. ed imputata al fondo speciale di parte corrente, su cui non si hanno osservazioni da formulare.

Si richiama peraltro l'attenzione sui riflessi finanziari del combinato disposto dagli articoli 7 terzo comma e 10 terzo comma, con i quali viene introdotta, attraverso la contrattazione collettiva, un'apposita area contrattuale definita di "vicedirigenza", la cui disciplina si applica a partire dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge: ai fini della contrattazione, è prevista l'emanazione di atti di indirizzo all'ARAN "anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarsi".

La mancanza di indicazioni circa le modalità di reperimento delle risorse necessarie per la concreta operatività della nuova area contrattuale aveva indotto la Commissione bilancio della Camera ed ad esprimere parere contrario sull'emendamento governativo che aveva introdotto tali disposizioni, parere superato con un ulteriore emendamento recepito nel testo finale, in base al quale l'attuazione della norma è rinviata al periodo contrattuale successivo a quello in corso e l'importo delle risorse da destinarsi opera come un tetto di spesa.

Pertanto, il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti alla realizzazione della riforma è indirettamente demandato alle future leggi finanziarie nell'ambito della fissazione degli importi da destinare — come dispone l'art. 11 comma 3 lett. h) della legge 468/78 — "al rinnovo del contratto del pubblico impiego".

In sostanza, pertanto, le nuove disposizioni sono, al presente, sprovviste di copertura.

2.5. Legge 26 luglio 2002, n. 156 – “Disposizioni in materia di rimborsi elettorali”.

La ristrutturazione dei rimborsi elettorali disciplinata dalla legge in oggetto, che si avvale delle risorse già destinate alla medesima finalità sulla base della precedente legislazione (legge 157/99), non è però supportata, anche per le sostanziali modifiche introdotte in sede di discussione parlamentare, da una relazione tecnica che dia conto dei calcoli effettuati per giungere alla quantificazione degli oneri recepita dalla legge: indicazione tanto più necessaria, in quanto gli oneri stessi non costituiscono un tetto di spesa.

Per quanto riguarda la copertura, essa è formalmente corretta, in quanto utilizza l'originaria autorizzazione permanente di spesa prevista dall'art. 9 della citata legge 157/99 nella misura di 257 miliardi di lire a decorrere dal 2001.

Tuttavia, come risulta anche dalla discussione avvenuta in Commissione bilancio in sede di esame della legge 157, la normativa contenuta in tale legge determina un andamento variabile della spesa direttamente connesso allo svolgimento delle elezioni, con una punta massima di 257 miliardi di lire: questo picco di spesa era stato assunto quale onere a regime per rispettare la regola secondo cui l'importo più elevato di oneri deve collocarsi all'interno del triennio compreso nel bilancio pluriennale.

Pertanto, la spesa recata dalla nuova legge, di andamento costante nella misura massima, risulta in concreto superiore a quella che sarebbe stata effettuata a legislazione vigente.

2.6. Legge 1° agosto 2002, n. 166 – “Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti”.

La legge dispone il finanziamento di una serie di opere pubbliche, da cui discende un onere complessivo di circa 2166 milioni di euro nel triennio. Il meccanismo contabile del limite di impegno, utilizzato per la quasi totalità dei finanziamenti stessi, comporta anche la presenza di rilevanti oneri – tutti comunque di parte capitale – negli esercizi successivi.

In relazione alla programmazione della spesa effettuata in sede di legge finanziaria, gli oneri, salvo una modesta eccezione, sono tutti correttamente imputati agli accantonamenti dei fondi speciali.

Pur tenuto conto del fatto che la realizzazione delle opere oggetto dei finanziamenti interessa comunque una pluralità di esercizi, si richiama come di consueto l'attenzione sulla natura sostanzialmente non modulabile dei limiti di impegno, che ha per conseguenza un ulteriore irrigidimento del bilancio dello Stato.

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri, permane per molti interventi la mancanza di chiare indicazioni sulla congruità delle risorse attivate rispetto agli obiettivi perseguiti: come più volte osservato dalla Corte, tali indicazioni sono necessarie anche quando – come nel caso in esame – gli stanziamenti costituiscano dei tetti di spesa, in quanto la loro mancanza non consente di valutare l'eventuale necessità di reperire ulteriori risorse per effettuare altre spese connesse agli interventi oggetto delle norme, soprattutto ai fini del loro completamento.

2.7. Legge 31 luglio 2002 n. 172 – “Disposizioni urgenti in materia di occupazione e previdenza”

La quasi totalità degli oneri recati dalla legge (circa 161 milioni di euro nel triennio) è posta a carico del Fondo per l'occupazione di cui al d.l. 148/93, convertito, con modificazioni, dalla legge 236/93.

Si tratta di una forma di copertura di carattere ricorrente, che però, come ripetutamente osservato dalla Corte, non appare correttamente utilizzata, in quanto non vengono fornite né l'indicazione degli specifici interventi a legislazione vigente che vengono cancellati o rimodulati per effetto della diversa destinazione delle risorse, né, se del caso, la dimostrazione dell'esistenza di disponibilità libere anche da prevedibili impieghi.

Nel caso in esame, poi, gli oneri da coprire si estendono fino al 2011, mentre il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione – come risulta dalla tab. D allegata alla legge finanziaria per il 2002 – è limitato al triennio di riferimento del bilancio pluriennale.

L'utilizzazione del Fondo a copertura di oneri che gravano su esercizi successivi al triennio appare pertanto risolversi in un mero rinvio alle future leggi finanziarie del reperimento di risorse il cui impiego è disposto fin dal presente.

2.8. Legge 5 agosto 2002, n. 178, di conversione del d.l. n. 138/2002.- “Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate”.

1) Oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 4

Gli articoli 1 e 2 della legge concernono rispettivamente proroghe di termini in materia di accise e agevolazioni per l'acquisto di autoveicoli nuovi e usati previa rottamazione di quelli non conformi alle direttive comunitarie sull'inquinamento.

I connessi oneri nel triennio sono valutati rispettivamente in circa 80 ed in circa 312 milioni di euro: il relativo procedimento di quantificazione esposto nella relazione tecnica appare nel complesso convincente – specie per quanto riguarda le agevolazioni dell'art. 2 – sia per i dati fisici di partenza sia per le considerazioni poste a base della loro utilizzazione.

In sede di conversione, oltre ad altre modifiche di minor rilievo, è stata introdotta (art. 1 comma 4 – bis) la proroga al secondo semestre del 2002 dell'agevolazione prevista per il settore dell'autotrasporto dalla legge n. 488/1999. Il relativo onere è indicato dalla norma di copertura (art. 15) in 197 milioni di euro per il 2003, ma la quantificazione non è supportata da una relazione tecnica.

L'importo indicato è tuttavia sostanzialmente analogo a quello previsto dal d.l. n. 452/2001, convertito in legge n. 16/2002, che ha disposto la proroga del medesimo beneficio per il semestre precedente. Nel commentare tale quantificazione, la Corte aveva peraltro osservato (cfr. la relazione sulle leggi pubblicate nel primo quadrimestre del 2002) che i dati fisici presi a base dei calcoli erano di gran lunga anteriori a quelli disponibili alla data della compilazione della relazione tecnica.

L'art. 3 concerne il potenziamento dell'attività di riscossione dei tributi attraverso alcune modifiche del sistema di remunerazione del servizio nazionale di riscossione.