

d) il differimento delle uscite del personale della scuola, comportante una minore spesa di 225 miliardi;

e) la esclusione per il 1998 della perequazione automatica al costo della vita sui trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS, comportante un risparmio per il 1998 di miliardi 220, mentre, a partire dal 1999 e per un periodo di tre anni, è prevista la riduzione al 30% dell'indice di perequazione delle pensioni comprese tra cinque e otto volte il predetto trattamento minimo e la totale deindicizzazione per le fasce di pensione d'importo superiore a otto volte tale trattamento.

E' da tener presente che tutti i risparmi di spesa su indicati sono al netto degli effetti sull'IRPEF e che la possibilità del parziale cumulo accordata ai lavoratori autonomi che si collocano in pensione dal 1° gennaio 1998 riduce gli anzidetti effetti positivi per miliardi 40.

Sul versante degli aumenti contributivi sono da ricordare:

1) l'allineamento delle aliquote contributive dei fondi speciali all'aliquota del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, cui si connettono maggiori risorse per 195 miliardi;

2) l'innalzamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi, da cui deriveranno maggiori introiti che, dai 669 miliardi del 1998, si eleveranno man mano, fino a raggiungere nel 2007 i 2.530 miliardi (nel decennio 1998 - 2007 il totale degli incrementi contributivi assommerà a 15.163 miliardi);

3) l'innalzamento dell'aliquota contributiva a carico dei lavoratori parasubordinati non iscritti ad altre forme di assicurazione obbligatoria, da cui deriverà un maggior apporto valutato in 158 miliardi per il 1998;

4) l'aumento del contributo in quota capitaria dovuto dai lavoratori agricoli all'INAIL che determina un miglioramento dei conti della relativa gestione per 125 miliardi nel '98, anche per effetto della soppressione dell'indennità temporanea a partire dal medesimo anno.

Una riduzione di entrate per l'INPS pari a 10 miliardi consegue, invece, dall'esonero per l'INPGI dal versamento del contributo di solidarietà.

E', infine, degno di nota il fatto che le misure riguardanti la modifica dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità comporteranno sul piano del fabbisogno del settore pubblico una minore spesa a titolo di indennità di buonuscita pari a miliardi 965.

1.7 La finanza regionale

1.7.1 Il processo di riforma in atto, inteso a favorire un ruolo di più ampia autonomia regionale nella politica dell'entrata e nella gestione di più vasti ambiti di competenze, ha innescato un regime di transitorietà negli assetti finanziari accentuatosi a causa dell'incertezza che tutt'ora permane sui definitivi punti di arrivo.

Le disposizioni a suo tempo recate nel collegato alla finanziaria '97 (legge 662/'96) hanno voluto rappresentare un deciso avvio in direzione dell'autonomia regionale; per la cui realizzazione, sono stati individuati passaggi chiave valevoli ad innescare un processo di progressiva alimentazione.

La delega al Governo per il riordino della finanza regionale e locale (art.3, commi da 143 a 149 e 151, l. 662/'96) ha però comportato, nel periodo transitorio, un sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di riduzione di risorse; senza che peraltro vi abbia corrisposto - quanto meno nel suo primo avvio - una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Così, l'istituzione dell'IRAP non ha portato ad esauriente compimento - quanto meno nell'immediato - la principale idea di fondo della riforma: il superamento, cioè, di una prassi interpretativa dell'art.119 cost. in senso eccessivamente restrittivo dell'autonomia tributaria regionale con l'obiettivo di una più coerente ripartizione *ratione materiae* dell'ambito delle

"competenze" fra Stato e Regioni. Il che, con specifico riferimento all'IRAP, presupponeva l'esigenza di assicurare alle Regioni una libertà di aliquota da esercitare entro un margine fissato con legge dello Stato. Un margine che, stabilito infatti nell'1%, è peraltro slittato di due anni prosciugando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che alla capacità contributiva regionale tuttavia si affida per innescare meccanismi virtuosi alla volta di una rinnovata efficienza per lo sviluppo. Va pure detto a riguardo che sul gettito IRAP grava un vincolo, sino ad limite massimo del 90%, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari e della tassa sulla salute; tale scarto percentuale potrebbe avere l'effetto di prosciugare e non di poco le risorse autonomamente destinabili ad altri settori di intervento.

Nondimeno, il d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, attuativo della delega in materia di IRPEF, IRAP, e finanza locale, rappresenta un momento di assoluta centralità nel processo di riforma fiscale avviato dal Governo. A fronte del vincolo, imposto al legislatore delegato, di invarianza del gettito complessivo, gli effetti che sulla finanza regionale potranno riscontrarsi molto dipendono dalla concreta realizzazione dell'obiettivo cui pure sono intese alcune disposizioni recate dal d.lgs. in questione, a garanzia di pari condizioni finanziarie dei vari livelli di governo rispetto al vecchio regime. Mentre, del resto, assurge a principio sistematico la regola in base alla quale "i rapporti finanziari fra Stato, Autonomie regionali e locali devono essere disciplinati in modo da mantenere il necessario equilibrio finanziario" [art. 43, 2° comma, d.lgs. 446/'97].

Il meccanismo perequativo istituito è duplice in quanto, per un verso, fa leva sul fondo sanitario nazionale e bilancia la diversità di gettito tra le Regioni che il 90% dell'IRAP netto, sommato all'addizionale IRPEF, determinerà rispetto ai contributi sanitari (soppressi); per altro verso, sostituisce il soppresso (a partire dal '99) fondo perequativo istituito dall'art. 3,

comma 2 della legge 549 del 1995 con il "fondo di compensazione interregionale" (10% IRAP, netto), alimentato direttamente dalle cosiddette "eccedenze" regionali. Un sistema, questo, che - a parte i suoi aspetti di complessità e di farraginosità - lascia irrisolta la questione relativa alla perequazione di una importante fonte di gettito regionale, la tassa automobilistica, a calibrare la quale non c'è più il particolare meccanismo di determinazione del fondo comune (soppresso dal 1996).

Si tratta di un profondo mutamento nel quadro complessivo della disciplina di finanza regionale; esso andrà a regime per tappe successive ma a partire dal 1998 la maggior parte delle nuove regole sarà operativa.

Vanno poi considerate - per i loro effetti restrittivi che si estendono anche al corrente esercizio - talune disposizioni adottate nel 1997.

In primo luogo, il d.l. 669/96, convertito con legge 30/97, stabilisce, anche con riferimento alle Regioni, un limite di accesso ai conti di tesoreria, il cui tiraggio mensile cumulato non può eccedere i pagamenti effettuati nel 1996 incrementati del tasso di inflazione. Tale disposizione - come si dirà meglio tra poco - oltrechè confermata, è resa ancora più severa dal provvedimento collegato alla finanziaria '98 (art. 47, legge 27.12.1997 n. 449).

C'è, poi, la questione dei disavanzi della spesa sanitaria, disciplinata dal d.d.l. 630/96 convertito con la legge 11 febbraio 1997 n. 21. A tale riguardo, premesso che la sostenibilità per i bilanci regionali della quota destinata a rimanere a loro carico appare dubbia, va registrato l'attenuarsi della prassi che sin qui troppo aveva fatto conto sull'indebitamento regionale per ripiani di deficit pregressi i cui oneri tuttavia erano a carico dello Stato. La diversa disciplina recata dalla norma citata e tanto più, ora, l'inclusione della questione

"ripiani" nell'ambito della manovra di bilancio per il 1998 offre maggiore trasparenza al sistema di copertura.

Permangono, tuttavia, e sono ancora valide le disposizioni del collegato alla finanziaria '97 (art. 1, comma 163, legge 662 del 1996), grazie alle quali viene concessa alle Regioni la possibilità di contrarre mutui con istituti di credito ordinario per la copertura dei rimanenti oneri pregressi in sanità, rimasti a carico dei loro bilanci, nonché delle perdite del settore trasporti relative agli anni 1995 e 1996, per la cui copertura ancora una volta si propone il ricorso allo strumento dell'indebitamento da settori collocati al di fuori del sistema di consolidamento dei conti pubblici, tramite un meccanismo sul quale questa Corte non ha mancato di esprimere preoccupato avviso per gli effetti di sostanziale decentramento di debito pubblico, in assenza di sufficienti garanzie di visibilità e trasparenza.

1.7.2 Le principali disposizioni di interesse regionale contenute nel collegato alla finanziaria '98, postulano una imprescindibile coniugazione sia con il citato d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 in materia di IRPEF, IRAP e finanza locale, sia con i principi di riforma di cui alla legge delega 15 marzo 1997, n. 59.

La questione, divenuta cruciale, del controllo dei flussi di cassa si è tradotta in un più pregnante coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie regionali e locali, ora chiamate [art. 48, legge 27.12.1997 n. 449] a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000, garantendo che il fabbisogno generato dal comparto, al netto della spesa sanitaria, si mantenga nei limiti dei risultati consuntivi registrati rispettivamente nel '97, '98, '99, maggiorati del tasso programmato di inflazione.

Il meccanismo adottato per l'applicazione della regola suscita qualche perplessità.

Il fabbisogno da garantire è infatti calcolato sulla base di tre grandezze: i) i trasferimenti da bilancio Stato; ii) i prestiti e i mutui, al netto di quelli per la sanità; iii) il saldo delle disponibilità sui conti di tesoreria.

A proposito della prima grandezza, va considerato come, a partire dall'anno 1997, siano state adottate misure restrittive in tema di autorizzazioni di cassa il cui effetto, se per un verso ha alimentato la formazione di residui passivi statali, d'altro canto ha ridotto l'afflusso di risorse ai conti correnti di tesoreria e la possibilità di computarle in termini di cassa.

Quanto alla seconda grandezza, non va dimenticato che la copertura dei bilanci regionali si avvale di previsioni di mutui a pareggio i quali a consuntivo sovente non risultano stipulati a fronte di momentanei margini di cassa. Ciò non vuol dire che la copertura non si renda comunque necessaria a fronte di obbligazioni e impegni di spesa ormai assunti e giuridicamente vincolanti.

Con riguardo poi alla terza grandezza, il riferimento all'anno 1997 rende non puntuale la variazione dei saldi, il cui tiraggio, come si è detto, è stato specialmente frenato dalle disposizioni recate dal decreto 669 di fine anno 1996 (conv. nella legge 30/1997), in virtù dei limiti imposti alle Regioni sui prelievi mensili cumulati dai propri conti correnti.

C'è da dire poi che a restringere i margini dei bilanci regionali sono ulteriori disposizioni incidenti sul versante dell'entrata, con un onere complessivo di 643,8 miliardi in dieci anni e annualità pari a 64,3 miliardi, quale partecipazione regionale all'estinzione dell'anticipazione concessa dallo Stato all'INPS in relazione ai crediti maturati sino al '97 per le assicurazioni obbligatorie degli apprendisti artigiani (art. 48, legge 27.12.1997 n. 449).

Sul versante dell'assistenza sanitaria, l'obiettivo di risparmio per le Regioni si traduce nella responsabilizzazione sul vincolo di riduzione di spesa per beni e servizi (- 2,25%

rispetto al '96) assegnato alle aziende sanitarie o ospedaliere, pena la sanzione a carico dei bilanci regionali di riduzione della quota spettante in sede di ripartizione del FSN ex art. 12, d.lgs. 502 del 1992.

Lo scenario descritto determina per le Regioni - specie a partire dal '98 - problemi finanziari maggiori rispetto agli anni passati e pertanto difficoltà a farvi fronte senza pregiudizio per le esigenze sociali e di sviluppo.

1.8 La finanza locale

Per quanto riguarda i trasferimenti statali correnti da attribuire a favore di comuni, province e comunità montane, con la legge n. 449 del 1997 (misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) si prevede che la base di riferimento è costituita, per l'esercizio 1998 dall'importo già determinato, per il fondo ordinario e perequativo, ai sensi dell'art. 1, co. 164 della legge 23.12.1996, n. 662.

Per gli esercizi 1999 e 2000 l'aggiornamento dei trasferimenti statali a favore delle province, dei comuni e delle comunità montane è costituito dalle dotazioni dell'anno precedente relative al fondo ordinario, al fondo consolidato ed al fondo perequativo, in misura pari ai tassi di inflazione programmati per tali anni; tali disposizioni modificano il sistema di calcolo dei trasferimenti ordinari previsti dal decreto legislativo 30.6.1997, n. 244; è da ritenere che l'aggiornamento sulla base del tasso programmato di inflazione debba valere anche per l'esercizio 1998, per la parte non espressamente disciplinata, in base alle previsioni generali sul contenuto del fabbisogno finanziario per gli enti locali, previsto dall'art. 46, c. 1, della legge n. 449/1997.

Per quanto riguarda i trasferimenti relativi alla parte in conto capitale i criteri di determinazione e di variazione di aggiornamento sono stati indicati dall'art. 1, c. 6, 7 e 8 del

decreto legislativo n. 244 del 1997; anche per tali fondi è da ritenere che valgono i criteri di contenimento del fabbisogno sopra richiamato.

I dati previsionali di competenza dei trasferimenti per il bilancio del Ministero dell'interno (previsioni definitive per il 1996 e il 1997 e previsioni iniziali per il 1998) registrano i seguenti andamenti.

I dati complessivi dei fondi (capitoli 1601, 1602, 1603, 7231, 7232, 7233, 7235 e 7236) ammontano per il 1996 a lire 33.264 miliardi, per il 1997 a lire 30.813 miliardi e per il 1998 a lire 30.234 miliardi.

Rispetto all'esercizio 1997, pertanto, non vi sono apprezzabili scostamenti nell'esercizio 1998, secondo le indicazioni già esaminate delle relative disposizioni normative.

Anche per quanto concerne i trasferimenti a favore degli enti locali, considerati per tutti i Ministeri, non si avvertono negli esercizi 1997/1998 significative variazioni (da lire 33.000 miliardi a lire 31.905 miliardi: -3,3% per i dati previsionali di competenza).

I dati previsionali di cassa relativi ai fondi gestiti dal Ministero dell'interno (capitoli sopra indicati) passano da lire 18.424 miliardi del 1997 a lire 20.950 miliardi nel 1998 (+13,7%).

Con le disposizioni dell'art. 47 della legge n. 449 del 1997 sono state modificate ed integrate le norme relative alla tesoreria unica per quanto riguarda gli enti locali, già previste dal D.L. 31.12.1996, n. 669, convertito con legge 28.2.1997, n. 30.

Come effetto dell'applicazione delle norme di cui trattasi risulta, comunque, dalle relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per il quarto trimestre dell'esercizio 1997 una riduzione dei depositi bancari dei comuni con popolazione inferiore

ai 5000 abitanti, pari a circa 2.900 miliardi di lire, riconducibile a bisogno di liquidità per operazioni di bilancio.

2. Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

2.1 La coincidenza del quadrimestre in esame con la sessione di bilancio non ha impedito l'approvazione di un numero considerevole di leggi: nel periodo stesso sono state infatti pubblicate complessivamente 66 leggi (a fronte rispettivamente di 55 e 43 nei corrispondenti periodi del biennio precedente), di cui 30 di ratifica di accordi internazionali, 5 di iniziativa parlamentare e 4 di conversione di decreti legge. Quest'ultimo dato - il più basso finora registrato nelle relazioni della Corte - è indicativo di un ricorso ormai estremamente limitato alla legislazione d'urgenza.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 57 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario - oltre a quelle connesse alla sessione di bilancio (finanziaria, collegato, legge di bilancio e legge n. 410 contenente misure tributarie) - ammontano a 38, di cui 16 di ratifica di accordi internazionali e soltanto 2 di conversione di decreti-legge (n. 282 e n. 403).

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state soltanto tre (n. 284, n. 374 e n. 451). Abbastanza numerose sono state invece le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge: esse risultano tuttavia nel complesso meno rilevanti del passato meno recente e soprattutto incidono in misura solo marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, consentendo così in larga misura l'utilizzazione delle relazioni tecniche inizialmente apprestate.

A causa del rilievo finanziario relativamente modesto della maggior parte delle leggi in argomento, ed in particolare come di consueto di quelle di ratifica di accordi internazionali,

la complessiva incidenza in termini di oneri della legislazione del quadrimestre non presenta però scostamenti anomali rispetto ai corrispondenti periodi dei precedenti esercizi, anche se, come più volte precisato, tali confronti sono poco significativi soprattutto per il fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, che ha avuto termine soltanto sul finire del 1996 a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996.

Ciò premesso, si rileva che gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1997/99 - che si estende anche nel 1996 per effetto dell'origine in tale esercizio di una piccola parte degli oneri - ammontano a complessivi 4.235 miliardi, di cui 38 nel 1996, 1.152 nel 1997, 1.599 nel 1998 e 1.446 nel 1999. La quota 1996 è dovuta per poco più di un miliardo allo slittamento al 1997 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali come previsto dall'art. 11 bis della legge 468/78 modificata, e per 37 miliardi al mantenimento in bilancio, operato dalla legge n. 344, di fondi relativi al 1996 destinati al trattamento economico di particolari categorie di personale pubblico: tale mantenimento, che si poggia su una interpretazione estensiva, in sé condivisibile, della norma avanti indicata in connessione con l'art. 11 comma 3 lett. h) della stessa legge 468, non appare peraltro a rigore corretto in quanto, nel caso concreto, la legge è stata presentata successivamente alla chiusura dell'esercizio 1996.

Richiamate le riserve già formulate circa la significatività dei confronti, si rileva che gli oneri stessi hanno fatto segnare, nel corrispondente quadrimestre degli ultimi esercizi e per il triennio di volta in volta interessato, i seguenti valori complessivi:

1996:	18.363 miliardi
1995:	3.398 miliardi
1994:	7.099 miliardi
1993:	1.375 miliardi

Considerato che il picco del terzo quadrimestre del 1996 è derivato dall'addensarsi in tale periodo della conversione dei decreti-legge reiterati, il dato 1997 appare sostanzialmente in linea con la media effettiva degli esercizi precedenti. Infatti la media degli oneri del quadriennio 1993/96 è di 7.559 miliardi, ma in essa sono compresi oneri sorti in periodi diversi, mentre la media del solo periodo 1993/95, in cui però una parte degli oneri era allocata nella legislazione d'urgenza, è di 3.957 miliardi.

Gli oneri successivi al 1999 - anch'essi indicati nel prospetto n. 2 e nelle schede - , oltre agli oneri pluriennali appresso indicati, comprendono una quota di oneri permanenti pari a circa 470 miliardi annui; di essi, la parte più rilevante è costituita dalla somma di 345 miliardi annui destinati dalla legge 440 del 18 dicembre ad alimentare il fondo - istituito nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione - per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.

Gli oneri pluriennali - sempre nel periodo successivo al triennio - comportano una spesa complessiva, nell'arco di tempo compreso tra il 2000 e il 2027, di 6.877 miliardi, pressochè interamente derivanti (salvo 110 miliardi) da oneri di ammortamento mutui.

Anche nel periodo in esame, pertanto, si rileva una elevata incidenza di spese pluriennali che derivano dal ricorso all'indebitamento e che di conseguenza, essendo connesse all'ammortamento dei mutui contratti, hanno natura obbligatoria.

Pur trattandosi esclusivamente di spese di investimento, la mancanza di flessibilità di tali oneri, il loro andamento crescente nel triennio e soprattutto il loro addensamento negli esercizi successivi, senza alcuna programmazione delle risorse per farvi fronte ed alcuna valutazione del loro impatto sull'equilibrio dei futuri bilanci, determinano una situazione decisamente negativa per i conti pubblici.

Inoltre, come la Corte ha ripetutamente osservato nelle sue relazioni, dal ricorso all'indebitamento e dalla conseguente diluizione in un gran numero di esercizi di spese attuali derivano effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte, già pesantemente condizionate dalla natura vincolata della quasi totalità della spesa recata dalla legislazione vigente: e ciò tanto più in relazione alla presenza di stringenti obbiettivi di risanamento anche a medio termine e alla necessità - per gli obblighi derivanti dalla partecipazione alla moneta unica europea - di conseguire in via permanente rigidi equilibri di bilancio.

La grande sproporzione tra la parte di oneri rientranti nel bilancio triennale e quella ben più rilevante che ne resta al di fuori induce anzi ad esprimere perplessità sull'effettivo rispetto dell'obbligo di copertura. Quanto meno, si avverte comunque l'esigenza che siano fornite indicazioni sulla valutazione delle compatibilità finanziarie connesse alla allocazione su un gran numero di esercizi futuri di spese attuali.

Emblematica è a tale proposito, nel quadrimestre in esame, la legge n. 345 del 2 ottobre che, all'art. 1 comma 1, dispone la trasformazione - a partire dal 1998 - del contributo di 100 miliardi per ciascuno degli esercizi 1997/99, concesso dall'art. 19 bis della legge 135/97 alla Autostrade S.p.A. per il potenziamento del tratto autostradale Firenze-Bologna, in rate di ammortamento di mutui ventennali, alla cui stipulazione la società stessa è contestualmente autorizzata: pur considerato infatti che l'accantonamento del fondo speciale di parte capitale utilizzato a copertura prevedeva all'origine il finanziamento di rate di mutui, non può non rilevarsi che non vi sono tracce di un esame delle compatibilità finanziarie connesse ad una decisione di spesa di tale rilievo adottata a così breve distanza di tempo dalla precedente di segno contrario.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti finora indicati deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del quadrimestre sia per gli esercizi compresi nel triennio 1997/99, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio nonchè per tipologia e modalità:

Esercizio	Onere complessivo	Spese correnti	Spese c/cap.	di cui Oneri amm.to mutui
1997	1.152	777	375	50
1998	1.599	1.140	459	203
1999	1.446	926	520	310
2000	930	470	460	450
2001/11	910	470	440	430
2012	850	470	380	380
2013	750	470	280	280
2014/17	650	470	180	180
2018	497	470	27	27
2019/27	490	470	20	20
dal 2028	470	470	---	---

2.2 Tutti gli importi indicati sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenuti nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità appare nel complesso molto elevata sia per la presenza di numerosi stanziamenti aventi natura di tetto di spesa, sia per la quasi totale assenza nella legislazione del quadrimestre di tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione. Tuttavia, come risulta dall'esposizione che segue, in taluni casi le quantificazioni operate non appaiono del tutto congrue.

Le relazioni tecniche concernenti le leggi di ratifica di trattati internazionali sono, come di consueto, molto accurate: ciò è molto positivo in quanto la quasi totalità di tali leggi reca oneri che, anche se per lo più modesti, hanno carattere permanente. Carattere

temporaneo e natura di tetto di spesa ha invece lo stanziamento più rilevante riscontrato nel quadrimestre in tale comparto: si tratta della legge n. 402 del 10 novembre, di ratifica della convenzione sull'aiuto alimentare, che reca oneri complessivi per 210 miliardi nel triennio 1997/99. Le restanti quindici leggi di ratifica recano oneri per circa 24 miliardi nell'ambito del bilancio pluriennale e per circa 7 di media per ciascun esercizio successivo, in quanto taluni piccoli stanziamenti sono operativi ad anni alterni.

La maggior parte degli stanziamenti recati dalle altre leggi - e fra essi tutti quelli di parte capitale - costituiscono dei tetti di spesa.

Specie per quanto riguarda le spese di parte capitale, si è riscontrato, nel sia pure non esteso campione del quadrimestre in esame, un certo miglioramento rispetto alla tendenza - ripetutamente segnalata nelle recenti relazioni quadrimestrali - a non fornire alcuna indicazione sui criteri di quantificazione dello stanziamento: le relazioni tecniche contengono infatti nella maggior parte dei casi ragguagli, anche se più o meno esaurienti, sia sulle esigenze di soddisfare, sia sulla congruità delle somme stanziare rispetto alle esigenze stesse.

Rilevanti eccezioni a tale positiva tendenza sono peraltro costituite da leggi comportanti notevoli oneri: così la legge n. 285 del 28 agosto ("Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"), la cui relazione tecnica reca pochi elementi circa i criteri di quantificazione del complessivo stanziamento di 870 miliardi per il triennio 1997/99; così soprattutto la legge n. 440 del 18 dicembre ("Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi") che, pur essendo il provvedimento più oneroso del quadrimestre in quanto, oltre ad un onere di 845 miliardi nel triennio 1997/99, prevede anche un onere permanente di 345 miliardi per ciascun esercizio a partire dal 2000, è addirittura priva della

relazione tecnica prevista dall'art. 11-ter della legge 468 anche nei casi in cui l'onere resta comunque limitato all'importo dello stanziamento.

Sussistono inoltre perplessità circa la congruità di talune quantificazioni di spesa contenute nella legge n. 344 ("Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale"), con particolare riguardo all'istituzione di nuovi parchi nazionali (art. 4 comma da 1 a 8) che, per l'origine parlamentare della norma, non è supportata dalla relazione tecnica: è bensì vero infatti che, come rilevato dal Governo, i parchi stessi sono in parte frutto di un riordino di aree già attualmente protette e che pertanto possono essere parzialmente utilizzati fondi già ad esse riservati, ma il divario fra il costo per ciascun parco calcolato nel lontano 1991 (relazione tecnica alla legge quadro n. 394/91 sulle aree protette richiamata dal Servizio bilancio della Camera) e le risorse stanziare appare comunque difficilmente colmabile.

Le leggi i cui oneri non costituiscono tetti di spesa, anche per lo scarso rilievo finanziario, non sembrano nel complesso suscettibili di dar luogo a particolari rischi di scostamenti a consuntivo.

Qualche specifica notazione va tuttavia riservata alle leggi n. 434 del 17 dicembre ("Interventi urgenti a favore delle zone colpite da eventi sismici nelle regioni Marche e Umbria") e n. 403 del 25 novembre ("Ulteriore interventi in materia di incentivi per la rottamazione").

Nei riguardi della prima, sussistono, come avviene per ogni intervento urgente volto a fronteggiare gravi calamità naturali, difficoltà di quantificazione sia dei danni subiti sia della platea degli aventi diritto ai benefici; a tali obbiettive difficoltà, che rendono incerta la quantificazione degli oneri più strettamente legati al numero dei destinatari dei vari benefici, si aggiungono peraltro nella specie delle incertezze dovute alla mancata indicazione della

durata di applicazione di alcune norme, tra cui i comma 5-bis (contributi in conto capitale) e 5-ter (esenzioni fiscali) dell'art. 3 e il comma 2-bis dell'art. 2 (collocamento fuori ruolo di tre dirigenti generali dei vigili del fuoco).

Circa la seconda, trattandosi della proroga, con modifiche, degli incentivi alla rottamazione già disposti dalla legge 30/97, si rinvia alle osservazioni formulate in occasione dell'esame della legge stessa e contenute nel referto relativo al primo quadrimestre del 1997 (pag. 9). In particolare, considerato che anche nella nuova legge è previsto lo stesso meccanismo della precedente per l'acquisizione in bilancio - a reintegro dell'accantonamento del fondo speciale utilizzato a copertura - degli eventuali miglioramenti del saldo netto da finanziare derivanti dagli incentivi concessi, si ribadisce la necessità che il provvedimento di variazione di bilancio per il citato reintegro dia conto dello specifico monitoraggio dei risultati finanziari effettivi: ciò in quanto il miglioramento del saldo netto da finanziare, potendo essere indotto da una pluralità di cause, appare uno strumento di misurazione estremamente impreciso degli effetti incentivanti della norma.

Per quanto riguarda infine le tre leggi di iniziativa parlamentare, prive di relazione tecnica per la loro origine, tutte le somme in esse stanziare costituiscono tetti di spesa.

Va rilevato tuttavia, per quanto riguarda la legge n. 37 del 29 ottobre, contenente norme per la messa al bando delle mine antipersona, che l'onere complessivo per il conseguimento degli obiettivi - di carattere unitario - posti dalla legge stessa è pari a 50 miliardi in cinque anni, mentre nel disposto legislativo viene preso in considerazione soltanto l'onere relativo al biennio 1998/99.

Inoltre, la legge n. 45 del 13 dicembre, recante l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'osservatorio nazionale per l'infanzia, nonostante il carattere permanente degli organi istituiti, si limita alla quantificazione della relativa spesa