

meccanismi perequativi interregionali (art. 10, comma 2); quella in materia di tassazione degli immobili (art. 18, comma 10); quella infine che prevede la compilazione di testi unici che accorpino, anche in un codice tributario, le norme vigenti in materia (art. 35, comma 3).

In tutti questi casi è anche previsto che gli schemi dei decreti legislativi, successivamente all'acquisizione degli altri pareri previsti, siano trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni permanenti: in tale sede potrà così esercitarsi, tra l'altro, il controllo sull'effettivo rispetto dell'anzidetta condizione di neutralità finanziaria – procedimento al quale questa Corte resta però estranea –, controllo che dovrebbe essere comunque agevolato dalla recente previsione (art. 3 della legge n. 208 del 25 giugno 1999) dell'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi medesimi.

Come già indicato nella parte generale della presente relazione, proprio per garantire il rispetto delle condizioni poste dalla norma di delega, tale obbligo deve infatti ritenersi esteso anche alla dimostrazione analitica della neutralità degli effetti finanziari delle norme delegate.

Un caso particolare è poi costituito dai decreti legislativi destinati alla introduzione di interventi con finalità ecologiche (art. 11 comma 2): qui è infatti anche espressamente precisato, anche se a rigore si tratta di materia soggetta a riserva di legge, che della delega non debbano neppure derivare aumenti della pressione tributaria e contributiva.

Carattere del tutto innovativo presentano infine i meccanismi operativi e di copertura degli interventi strutturali per la perequazione del prelievo fiscale e le modifiche alla disciplina dei redditi di impresa, oggetto delle deleghe contenute rispettivamente nell'art. 1 e nell'art. 2 della legge.

Viene infatti prevista – sempre nell'ambito della delega – la costituzione di un apposito fondo nel bilancio di previsione dello Stato in cui sarà fatto affluire il maggior gettito delle imposte sui redditi autoliquidate conseguito per effetto della lotta all'evasione fiscale. Ai fini della sua determinazione, dovranno essere scorporati dal gettito concretamente realizzato gli effetti dell'andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi. Inoltre, il Documento di programmazione economico-finanziaria dovrà stabilire l'importo massimo del fondo

in argomento da utilizzare nell'esercizio successivo; l'utilizzo stesso dovrà comunque avvenire nel limite delle somme effettivamente realizzate mentre eventuali maggiori introiti potranno essere utilizzati nell'esercizio ancora successivo.

Oltre al descritto meccanismo di identificazione dell'eventuale maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, la legge determina – sempre attraverso il rinvio a norme delegate per una specifica disciplina - l'utilizzazione del maggior gettito stesso in via principale a copertura di interventi di perequazione del prelievo fiscale (art. 1, comma 1 lett. c) e, in misura residuale, a copertura delle modifiche alle disposizioni concernenti le imposte sui redditi applicabili alle imprese individuali e alle società di persone in regime di contabilità ordinaria (art. 2, comma 1).

Si è qui in presenza di un vincolo di destinazione - prima a livello programmatico e soltanto “a posteriori” in via effettiva, trattandosi di risorse incerte nell’”an” e nel “quantum” - di una parte eventuale delle entrate derivanti dall'autoliquidazione delle imposte sui redditi.

Tali entrate, a rigore, provengono dalla legislazione vigente e la loro mancata realizzazione dipende soltanto da carenze operative dell'amministrazione: la legittimità della loro utilizzazione a copertura di minori introiti non può peraltro che essere ricondotta logicamente al presupposto che la vigente legislazione tributaria abbia scontato fin dalla sua entrata in vigore una quota di evasione.

La determinazione nel DPEF dell'importo massimo da utilizzare anno per anno delle somme recuperate, precorrendo i tempi dell'effettivo accertamento delle disponibilità delle somme – disponibilità che resta ovviamente ipotetica – contiene un indubbio effetto di mero “messaggio”, ma consente comunque in concreto di definire gli andamenti tendenziali al netto dell'importo del previsto recupero.

Rispetto peraltro al momento della determinazione nel DPEF, i tempi operativi per l'effettiva disponibilità delle eventuali entrate aggiuntive sono comunque superiori all'anno, in quanto è indispensabile, per il funzionamento del meccanismo, la preventiva acquisizione del dato del gettito dell'autoliquidazione dell'esercizio successivo.

La natura incerta ed aleatoria delle entrate e la previsione invece di oneri di carattere permanente, quali in particolare quelli derivanti dall'attuazione dell'art. 2 primo comma, rendono necessaria l'individuazione - in sede di normazione secondaria - di una disciplina che renda perfettamente modulabile anno per anno l'attribuzione dei vari benefici: a tale scopo, appare essenziale che le norme delegate siano formulate in modo che resti comunque esclusa l'attribuzione di diritti soggettivi e la formazione di effetti automatici di trascinamento.

Una ulteriore perplessità sul corretto funzionamento del complesso meccanismo previsto dalla legge deriva dal fatto che dal testo non si evince se gli incrementi di gettito via via accertati rispetto al precedente esercizio si cumulino con i precedenti, se cioè l'intero maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale a partire dall'esercizio in corso venga destinato alle finalità indicate dalla legge; in caso contrario, le entrate sarebbero comunque destinate a ridursi nel tempo ad un ritmo tanto più elevato quanto maggiore dovesse rivelarsi il successo dell'azione di recupero e pertanto del tutto inidonee a fornire copertura ad oneri di natura permanente.

Infine, come è stato osservato, non è chiaro se ed in quale misura il vincolo debba operare anche nell'ipotesi in cui le previsioni tendenziali evidenzino un trend negativo per le altre entrate o per i saldi di bilancio.

L'art. 2 della legge in argomento contiene anche altre disposizioni da cui scaturiscono immediatamente degli oneri nella forma di minori entrate.

Si tratta in primo luogo delle modifiche alle disposizioni di delega in materia di "dual income tax" contenute nei commi 5 e 6 e degli ulteriori benefici fiscali per le iniziative produttive nei territori meridionali previsti dal comma 7. La norma di copertura limita gli oneri aggiuntivi derivanti da tali disposizioni alla cifra massima di 1000 miliardi annui a partire dal 2001, ponendoli a carico della proiezione del fondo speciale di parte corrente relativa a tale esercizio, e dispone altresì che agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al citato comma 7 (benefici fiscali per le iniziative produttive nei territori meridionali) che non risultino coperti attraverso tali risorse dovrà provvedersi a valere sulla copertura delle misure agevolate di cui ai commi 8 e 12.

Quest'ultima disposizione si pone in evidente contraddizione logica con il limite massimo di 1000 miliardi precedentemente stabilito: in realtà, gli effetti in termini di minori entrate derivanti dal comma 7 dovrebbero determinarsi già nell'esercizio 2000, per il quale non è prevista alcuna copertura, se non quella sussidiaria sopra indicata, che peraltro incide su risorse originariamente destinate nella loro interezza ad altre finalità. Non risulta inoltre che sia stata fornita una quantificazione degli effetti finanziari della norma nel testo modificato dalla Camera, né che siano stati forniti chiarimenti sulla compatibilità della riduzione delle disponibilità inizialmente previste in via esclusiva a copertura del potenziamento della "dual income.tax".

Per quanto riguarda le disposizioni contenute nei commi da 8 a 12, si tratta di un meccanismo agevolativo per gli investimenti consistente nell'applicazione dell'aliquota del 19% alla parte del reddito imponibile d'impresa pari all'ammontare di investimenti in beni strumentali nuovi al netto degli ammortamenti deducibili nell'esercizio e nei limiti dei conferimenti in denaro e degli utili accantonati a riserva.

Il beneficio si applica al minore tra l'ammontare dei nuovi investimenti e l'incremento della base patrimoniale ed è limitato al biennio costituito dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore della legge e da quello successivo.

Il relativo onere - commisurato alla quota di investimenti che comunque sarebbe stata effettuata anche in assenza dell'agevolazione - è quantificato in 2000 miliardi per ciascuno degli esercizi 2000 e 2001.

Tale tecnica di quantificazione, consistente nel limitare la valutazione degli effetti di minore gettito all'andamento tendenziale dell'aggregato interessato, già utilizzata per altri interventi di carattere incentivante, presenta, com'è ovvio, un carattere largamente presuntivo e necessita in ogni caso, ad avviso della Corte, di una estrema prudenza, che potrebbe ad esempio consistere in un margine percentuale di maggiorazione dell'andamento tendenziale, e comunque di un attento monitoraggio nella fase applicativa.

Nel caso di specie, i richiamati criteri prudenziali non risultano applicati: le stime degli incrementi patrimoniali derivano infatti dall'elaborazione dei dati relativi alle dichiarazioni 1995, sulla cui base, tenendo conto degli andamenti congiunturali, sono stati determinati gli effetti per il 1999; non si è pertanto tenuto conto, come è stato osservato, del nuovo contesto normativo, ed in particolare dall'entrata in vigore della "dual income tax" e dei suoi effetti in termini di propensione ad operazioni di rafforzamento patrimoniale, con conseguente possibile sottostima della perdita di gettito.

Sotto il profilo della copertura, per la metà dell'onere (1000 miliardi per ciascuno degli esercizi 2000 e 2001) si provvede mediante utilizzo delle proiezioni del fondo speciale di parte corrente, su cui non vi è nulla da osservare. Per la restante metà, si provvede a carico delle (eventuali) maggiori disponibilità derivanti dalla lotta all'evasione fiscale - che, come si è visto, forniscono copertura in via principale agli interventi di perequazione del prelievo fiscale (art. 1 comma 1 lett. c) e in via residuale ai benefici fiscali per le imprese individuali e per le società di persone in regime di contabilità ordinaria (art. 2 comma 1) -, oppure attraverso l'applicazione delle procedure previste dall'art. 11 - ter comma 7 della legge 468/78, che, come è noto, si riferisce alla diversa ipotesi di scostamenti rispetto alle previsioni che si verifichino nel corso dell'attuazione di leggi. E' infine previsto un meccanismo di salvaguardia nell'ipotesi di assenze di sufficienti disponibilità, consistente nella rideterminazione dell'aliquota agevolata nella misura del 28%.

Grazie a tale clausola, le misure agevolative operano in realtà con certezza solo per la parte effettivamente coperta (1000 miliardi per ciascuno dei due esercizi), mentre per la parte restante potranno operare solo nell'ipotesi di reperimento della relativa copertura finanziaria. Appare comunque incongruo il rinvio al procedimento disciplinato dall'art. 11-ter, comma 7 della legge 468, che non può essere utilizzato per fornire coperture "in itinere", ma soltanto per supplire a scostamenti rispetto a quantificazioni di oneri regolarmente coperti fin dall'origine.

Va infine rilevato che quanto esposto circa i problemi di copertura delle agevolazioni di cui trattasi (art. 2 commi da 8 a 12) rende evidente l'insussistenza della copertura sussidiaria che le

medesime risorse dovrebbero fornire, come si è detto, agli oneri recati dall'art. 2 comma 7: la effettiva copertura di tali oneri appare pertanto estremamente incerta.

2.2 Legge n. 144 del 17 maggio - "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali"

Sotto il profilo della spesa il provvedimento in oggetto, collegato alla manovra di bilancio per i settori finanziario e occupazionale, comporta oneri di grande rilievo, pari complessivamente a 1.928 miliardi per il 1999, a 2.211 miliardi per il 2000 e a 2.494 miliardi per il 2001; inoltre oneri permanenti per 2.289 miliardi annui a partire dal 2002 e oneri pluriennali per complessivi 3.090 miliardi nel periodo dal 2002 al 2019. Tutti gli oneri indicati sono dettagliatamente classificati per oggetto e per tipologia di copertura nelle trenta schede allegate (dal n. 23 al n. 52).

Prima di esaminare le singole norme che danno luogo ad osservazioni, si premette che la relazione tecnica relativa all'originario disegno di legge è pressoché totalmente inservibile per effetto delle profonde modificazioni che il disegno di legge stesso ha subito, specie nel corso dell'esame condotto dal Senato. Al termine di tale esame non è stata fornita una relazione tecnica aggiornata: la tecnica di quantificazione di alcuni dei nuovi oneri risulta invece essere stata illustrata in singole relazioni tecniche integrative, peraltro non presenti negli atti parlamentari.

Comunque, sotto il profilo del rischio di scostamenti in sede di applicazione delle norme, va rilevato che in molti casi, ma con le importanti eccezioni appresso indicate, si tratta di oneri comunque limitati all'entità degli stanziamenti (c.d. tetti di spesa). Peraltro, le relazioni tecniche – come di frequente – forniscono notizie assai scarse sull'utilizzazione della spesa in conto capitale e sui dati e le ipotesi posti a base delle quantificazioni operate: oltre infatti alla totale mancanza di informazioni sulle esigenze e le finalità del rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, che assorbe in via permanente una quantità molto rilevante di risorse (1000 miliardi annui), possono essere a tale proposito citati il limite di impegno ventennale di 80 miliardi annui a partire

dall'esercizio 2000 per la ristrutturazione finanziaria dell'Istituto poligrafico dello Stato, dove a fronte di una spesa predeterminata nel suo ammontare non fa ancora riscontro la predisposizione di un programma di ristrutturazione, e l'onere permanente di 17 miliardi annui a decorrere dal 1999 per l'attuazione del piano nazionale per la sicurezza stradale, piano anch'esso ancora da definire.

La carenza di informazioni della relazione tecnica sulla situazione finanziaria del Fondo per l'occupazione e sugli impegni cui dovrà farsi fronte in futuro sulla base della legislazione vigente non solo non consente di comprendere le esigenze e le finalità alla base del rifinanziamento del Fondo medesimo, disposto dall'art. 66, anche sotto il profilo della congruità della copertura del conseguente onere mediante risorse di parte capitale, ma neppure di avere contezza dell'effettiva disponibilità delle somme imputate al Fondo stesso a copertura di numerose nuove spese introdotte dalla legge e della loro eventuale parziale correlazione col rifinanziamento stesso: si tratta in particolare degli oneri relativi ai trattamenti previdenziali per i lavoratori impegnati in lavori socialmente utili (90 miliardi - art. 45 comma 10), di quelli derivanti dalle proroghe di trattamenti straordinari di integrazione salariale e di mobilità (81 miliardi - art. 45 comma 17), di quelli connessi agli interventi straordinari a sostegno delle difficoltà occupazionali derivanti dalla chiusura del traforo del Monte Bianco (4 miliardi - art. 46 comma 7) e, in parte, alla istituzione di un Fondo per le attività dei consiglieri di parità (10 miliardi annui a decorrere dal 1999 - art. 47 comma 1), dei contributi allo SVIMEZ e al Centro di specializzazione e ricerche economiche del Mezzogiorno (4 miliardi annui nel triennio 1999/2001 - art. 51 comma 1), delle ulteriori misure organizzative intese alla repressione del lavoro non regolare e sommerso (3 miliardi annui a decorrere dal 1999 - art. 59), degli oneri connessi alla proroga temporanea dei piani per l'inserimento professionale dei giovani privi di occupazione (10 miliardi - art. 66 comma 5) ed infine della quota di oneri relativi all'istituzione dell'obbligo di frequenza di attività formative a carico del Fondo (200 miliardi per il 1999, 430 per il 2000 e 590 annui a regime a decorrere dal 2001 - art. 68).

Tutte le quantificazioni relative agli oneri ora elencati - tra cui spiccano per il loro rilievo finanziario quelli da ultimo citati - non risultano supportate da alcuna indicazione sui dati e le ipotesi presi in considerazione e sulle specifiche destinazioni delle spese.

Al Fondo per l'occupazione fanno poi carico gli oneri connessi all'aumento di cinquantamila lire mensili dell'assegno per i lavori socialmente utili, previsti dall'art. 45 comma 9, di cui non viene però neppure quantificato - né nel testo legislativo né nella relazione tecnica - l'importo complessivo, e quelli relativi agli interventi di promozione del lavoro autonomo, previsti dall'art. 45 comma 19 nell'importo massimo di 250 miliardi "nell'ambito della disponibilità del Fondo".

Tutti gli oneri finora indicati a carico del Fondo per l'occupazione sono stati classificati, nelle schede allegate alla presente relazione, sotto la generica dizione "altre forme di copertura", in quanto tale tipologia è estranea all'elencazione contenuta nell'art. 11-ter della legge 468/78.

La legge in esame contiene poi due disposizioni i cui oneri sono espressamente coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa recate da precedenti leggi di rifinanziamento del Fondo per l'occupazione: si tratta rispettivamente dell'esonero dal versamento del contributo di solidarietà al fondo di previdenza complementare "Fiorenzo Casella", previsto dall'art. 58 comma 11, e del compenso agli esperti estranei all'amministrazione di cui all'art. 61 comma 2. Tali fattispecie, a rigore, appaiono però più vicine alla mera imputazione dei nuovi oneri alle disponibilità del Fondo che non alla vera e propria riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa come disciplinata dall'art. 11-ter della legge 468: la riduzione è infatti riferita a generici rifinanziamenti del Fondo e manca pertanto la precedente finalizzazione e la conseguente modifica dell'originario programma di spesa, che appaiono invece elementi essenziali della modalità di copertura indicata.

Come si è detto, una quota degli oneri relativi all'istituzione dell'obbligo di frequenza di attività formative (art. 68) è posta a carico del Fondo per l'occupazione; l'onere residuo, pari a 30 miliardi nel 2000, a 110 nel 2001 e a 190 annui a decorrere dal 2002, è invece posta a carico del

Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi di cui all'art. 4 della legge 440/97.

Anche in questo caso, peraltro, non vengono forniti né dati sufficienti per una valutazione del rapporto tra l'entità dello stanziamento e le esigenze connesse all'attuazione della norma, né notizie sulla situazione finanziaria del Fondo, per il finanziamento delle cui attività istituzionali l'art. 68 comma 7 lett. b) rinvia, a partire dal 2000, alla tab. C della legge finanziaria.

Specifici problemi di quantificazione riguardano poi l'onere derivante dall'art. 60, che prevede l'aumento di un punto percentuale della quota delle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali esclusa dalla retribuzione imponibile e dalla retribuzione pensionabile; l'onere stesso è valutato in 250 miliardi annui a decorrere dal 1999 da una relazione tecnica integrativa, non presente in atti, che rinvia a sua volta ad altra precedente relazione tecnica.

In merito a tale quantificazione, il Servizio del bilancio della Camera ha formulato una serie di rilievi, del tutto condivisibili, che non hanno ricevuto risposta; in ogni caso, dalla stessa relazione tecnica risulta una crescita degli oneri fino al 2004, mentre lo stanziamento è costante a partire dall'esercizio 1999.

Anche la legge in argomento, come la legge n. 133, su cui si è precedentemente riferito, contiene una serie di deleghe al Governo che prevedono espressamente la condizione che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato: cioè vale, tra l'altro, per le deleghe relative alla ridefinizione del sistema degli incentivi all'occupazione (art. 45), per quelle in tema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (art. 55) e per quelle concernenti il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza (art. 57).

Come già rilevato per le analoghe fattispecie recate dalla legge n. 133, si ritiene che in tutti questi casi la relazione tecnica ora prevista dall'art 3 della legge 208/99 debba fornire una analitica dimostrazione dell'effettivo rispetto dell'anzidetta condizione di complessiva neutralità finanziaria, consentendone così un più agevole riscontro in sede parlamentare.

Analogamente, la relazione tecnica dovrà dare conto dell'esercizio entro il limite delle risorse disponibili della delega contenuta nell'art. 47 relative alla valorizzazione del ruolo dei consiglieri di parità e al rafforzamento delle funzioni intese al rispetto della disciplina antidiscriminatoria nei luoghi di lavoro. La norma contiene infatti una previsione di spesa permanente di 20 miliardi annui per l'istituzione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un Fondo per le attività dei consiglieri di parità, senza peraltro che sia fatto cenno alle valutazioni poste a base della quantificazione della dotazione finanziaria del Fondo.

Infine, talune disposizioni della legge in esame determinano eccezioni o introducono modifiche alle norme di contabilità.

L'art. 8 consente infatti l'utilizzazione, per ulteriori lavori afferenti al progetto originario o per opere della stessa tipologia, delle economie verificatesi nella realizzazione di opere pubbliche finanziate — in base a specifiche disposizioni legislative — con ricorso a mutui con ammortamento a carico del bilancio statale.

Tale facoltà sembra nel complesso comportare effetti positivi: se da un lato infatti essa determina la mancata realizzazione di economie di bilancio, dall'altro essa permette l'utilizzazione di proventi derivanti da operazioni di indebitamento finalizzate a spese di investimento per finalità connesse o comunque analoghe a quelle originarie.

In secondo luogo, l'art. 12, a modifica dell'art. 36 del R.D. 2440/23, ha aumentato da cinque a sette anni il termine per la perenzione dei residui delle spese in conto capitale.

Com'è noto, la perenzione riguarda esclusivamente residui propri e consiste nella trasformazione dei residui stessi in una passività patrimoniale, con la possibilità di una reinscrizione in bilancio per il pagamento di creditori. A tal fine, per le spese in conto capitale la legge n. 468/78 (art. 8) prevede un apposito "Fondo speciale per la riassegnazione di residui perenti delle spese in conto capitale".

L'allungamento dei tempi di conservazione dei residui non introduce pertanto nuovi oneri nel bilancio, ma, pur appesantendo il conto dei residui, determina in definitiva una maggiore

trasparenza, consentendo una migliore percezione della situazione debitoria effettiva sia nella sua globalità, sia per singole tipologie di spesa.

Da ultimo, si richiama l'attenzione sul fatto che, a copertura delle minori entrate derivanti dalle agevolazioni previste dall'art. 71 per la trasformazione in titoli del trattamento di fine rapporto al fine di incentivare l'istituzione di fondi pensione, viene utilizzato un accantonamento del fondo speciale di parte capitale: si determina così, in contrasto con il divieto formulato dall'art. 11 ter comma 1 lett. a) della legge 468/78, l'impiego di risorse destinate a spese di investimento a copertura di oneri di natura corrente.

3. Osservazioni specifiche su singole leggi

3.1 Legge n. 120 del 30 aprile - "Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale"

L'unica disposizione da cui derivano conseguenze finanziarie che dia luogo ad osservazioni è la concessione, prevista dall'art. 10, di un gettone di presenza per i componenti della commissione elettorale circondariale. Il relativo onere non è però quantificato nel testo legislativo secondo le regole generali, ma soltanto in una nota tecnica consegnata direttamente in Commissione ed opportunamente - a differenza di altri casi analoghi - pubblicata in allegati agli atti del Comitato permanente per i pareri presso la Commissione bilancio della Camera.

Secondo tale nota tecnica, il maggior onere annuo può essere valutato in poco più di due miliardi annui ed è posto a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio degli enti locali.

Al riguardo, pur tenendo conto della modesta entità dell'onere, in considerazione della natura in larghissima parte derivata della finanza degli enti locali, va richiamato il disposto dell'art. 27 della legge 468, secondo cui le leggi che comportano oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono contenere la previsione dell'onere stesso, nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci.

3.2 Legge n. 124 del 3 maggio - "Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico"

La legge contiene una lunga serie di norme in materia di personale scolastico, per lo più aventi ad oggetto specifiche situazioni di ristrette categorie di personale.

Anche la portata finanziaria è di rilievo relativamente modesto, ma la quantificazione degli oneri è gravemente lacunosa: infatti, soltanto la spesa di maggior rilievo (36,6 miliardi) derivante dallo svolgimento di corsi (art. 2 comma 4) per una sessione riservata di esami per il conseguimento dell'abilitazione è stata oggetto di una semplice nota tecnica - non allegata agli atti della Commissione bilancio -, nota che peraltro non è stata vistata dal Tesoro e che risulta comunque superata dalle modifiche che hanno esteso la sfera soggettiva di applicazione della norma.

Sotto quest'ultimo profilo, il rappresentante del Governo ha fatto presente - senza fornire però una base documentale - che il maggior onere derivante dall'ampliamento dei criteri di ammissione ai corsi, conseguente alle richiamate modifiche, viene compensato dalla riduzione della quota dei corsi stessi, in modo che risulti compatibile con la copertura finanziaria prevista.

Le altre voci di spesa previste dalla legge (art. 11 comma 12 e art. 12 comma 1) sono poi del tutto prive di elementi relativi alla quantificazione degli oneri.

Per quanto riguarda la copertura, la richiamata spesa di 36,6 miliardi è posta a carico della disponibilità di pari importo di cui all'autorizzazione di spesa dell'art. 1 comma 26 della legge 549/95, che prevede - per il triennio 1996/98 - la destinazione dell'80% delle economie nette stimate derivanti dalle norme contenute nell'articolo stesso alla costituzione di un fondo per le esigenze relative alla formazione del personale, al potenziamento e al funzionamento delle scuole di ogni ordine e grado e degli uffici dell'amministrazione scolastica.

A tale proposito, in disparte la considerazione che non viene fornito alcun elemento né sulla situazione finanziaria, né su eventuali impegni già assunti a carico di tale fondo, non appare corretta, ad oltre quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio 1998, l'utilizzazione di una autorizzazione di spesa espressamente limitata a tale esercizio.

3.3 Legge n. 140 dell'11 maggio - "Norme in materia di attività produttive"

La legge in esame prevede una serie di oneri, nella quasi totalità connessi a limiti di impegno e coperti attraverso l'utilizzo di accantonamenti iscritti nel fondo speciale di parte capitale, su cui non si hanno specifiche osservazioni da formulare.

Invece, all'onere derivante dalla proroga degli incentivi alla rottamazione di motoveicoli e ciclomotori, pari a 69,1 miliardi nel 1999 e 11,7 miliardi nel 2000, si fa fronte attraverso l'aumento del gettito dell'IVA conseguente all'incremento delle vendite di motoveicoli e ciclomotori nuovi.

Si tratta di una forma di autocopertura dell'onere, in quanto si utilizzano entrate già previste dalla legislazione vigente incrementate per l'effetto incentivante della nuova normativa.

Su analoghe modalità di copertura la Corte, nelle rare eccezioni in cui in passato vi si è fatto ricorso, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di procedere con la massima cautela, considerato anche che l'incremento delle entrate connesso ad incentivi in uno specifico settore potrebbe determinare perdite in altri settori per effetto di una possibile distorsione dei consumi, e che comunque il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a stime e non a dati certi.

Nel caso in esame, poi, a differenza dei precedenti casi analoghi (leggi n. 30 e n. 266 del 1997) relativi sia alla rottamazione di autoveicoli che di motoveicoli, in cui era comunque prevista una specifica copertura finanziaria sia pur provvisoria, disposta in entrambi i casi a carico del fondo speciale di parte corrente, gli oneri sono coperti esclusivamente attraverso le attese maggiori entrate.

La stima di tali maggiori entrate non tiene però conto dell'andamento tendenziale del settore, in quanto si basa sul numero complessivo degli acquisti agevolati, senza considerare che una quota degli stessi si sarebbe comunque realizzata anche in assenza dell'incentivo.

E' bensì vero infatti che sulla quota eccedente l'andamento tendenziale si realizza una maggiore entrata netta costituita dalla (notevole) differenza tra le imposte gravanti sull'acquisto ed il costo dell'incentivo, ma ciò nonostante il procedimento non appare comunque corretto, in quanto

non vi è una certezza assoluta che le maggiori entrate conseguite per effetto dell'incentivo bilancino il costo dell'incentivo stesso sugli acquisti che si sarebbero comunque effettuati.

3.4 Legge n. 186 del 18 giugno, di conversione del decreto-legge n. 110/99 e legge n. 269 del 2 agosto di conversione del decreto-legge n. 180/99, relative entrambe a missioni militari italiane all'estero

In entrambe le leggi, che sotto il profilo della quantificazione evidenziano una particolare accuratezza sia per la tecnica seguita sia per la quantità dei dati fisici forniti, sono presenti, tra gli altri, alcuni oneri che trovano copertura mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste ai sensi dell'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 dal Ministro del tesoro.

Si tratta in particolare, per la legge n. 186, di 334 miliardi per assistenza alle missioni internazionali e per supporto alla pace ed all'aiuto ai profughi del Kosovo (art. 7 comma 1) e, per la legge n. 269, di 45 miliardi per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni internazionali nei territori dell'ex Jugoslavia, in Albania ed ad Hebron (art. 3 comma 1), nonché di 30 miliardi per il trattamento di missione del personale militare italiano (art. 3 comma 4). Complessivamente, l'onere è pertanto di 409 miliardi, cui vanno aggiunti i 94 miliardi della legge n. 77 del 29 marzo, su cui si è riferito nel precedente quadrimestre, per un totale complessivo, nella parte dell'esercizio 1999 finora trascorsa di 503 miliardi.

Come ripetutamente esposto nelle ricorrenti occasioni in cui si è utilizzata tale forma di copertura, la Corte ritiene che la norma sopra citata non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge 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 autorizzata dalla legge e coperta nelle forme ordinarie. Non a caso, si è aggiunto, l'adozione delle procedure 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.

Qui, a maggiore precisazione del pensiero della Corte, si richiama 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, eludendo così il divieto posto dall'art. 81 Cost.

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

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) 114 schede analitiche delle tipologie di copertura.

L'ESTENSORE

F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE

F.to Francesco SERNIA

IL DIRIGENTE

F.to Eleonora ADORNATO

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO MAGGIO - AGOSTO 1999

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
1	120	30 apr. 99	101	3 mag. 99	64/99	1	Gov.
2	122	5 mag. 99	105	7 mag. 99			Gov.
3	124	3 mag. 99	107	10 mag. 99		2-4	Gov.
4	130	30 apr. 99	111	14 mag. 99		5	Gov.
5	133	13 mag. 99	113 S.O.	17 mag. 99		6-16	Gov.
6	134	14 mag. 99	113	17 mag. 99			Gov.
7	136	30 apr. 99	114 S.O.	18 mag. 99		17	Gov.
8	140	11 mag. 99	117	21 mag. 99		18-22	Gov.
9	144	17 mag. 99	118 S.O.	22 mag. 99		23-52	Gov.
10	155	5 mag. 99	128	3 giu. 99		53-54	Parl.
11	157	3 giu. 99	129	4 giu. 99		55	Parl.
12	167	27 mag. 99	138 S.O.	15 giu. 99			Gov.
13	168	27 mag. 99	138 S. O.	15 giu. 99			Gov.
14	172	9 giu. 99	139	16 giu. 99		56-57	Parl.
15	175	27 mag. 99	140 S.O.	17 giu. 99	110/99		Gov.
16	177	27 mag. 99	141 S.O.	18 giu. 99			Gov.
17	182	7 giu. 99	142	19 giu. 99			Gov.
18	183	27 mag. 99	143	21 giu. 99			Gov.
19	184	14 giu. 99	143	21 giu. 99			Parl.
20	186	18 giu. 99	144	22 giu. 99		58-61	Gov.
21	189	27 mag. 99	145	23 giu. 99		62	Gov.
22	190	27 mag. 99	145	23 giu. 99			Gov.
23	193	27 mag. 99	146	24 giu. 99			Gov.
24	197	27 mag. 99	147 S.O.	25 giu. 99			Gov.
25	198	27 mag. 99	147 S.O.	25 giu. 99			Gov.
26	199	27 mag. 99	147	25 giu. 99			Gov.
27	203	7 giu. 99	149	28 giu. 99	127/99	63	Gov.
28	204	7 giu. 99	149	28 giu. 99		64	Gov.
29	207	7 giu. 99	151	30 giu. 99			Gov.
30	208	25 giu. 99	151	30 giu. 99			Gov.
31	210	7 giu. 99	152	1 lug. 99		65	Gov.
32	211	7 giu. 99	152	1 lug. 99		66	Gov.
33	213	7 giu. 99	153	2 lug. 99		67	Gov.
34	217	7 giu. 99	155	5 lug. 99			Gov.
35	220	9 lug. 99	160	10 lug. 99			Gov.
36	223	8 lug. 99	162	13 lug. 99		68-69	Parl.
37	225	13 lug. 99	163	14 lug. 99	131/99	70-72	Gov.
38	226	13 lug. 99	163	14 lug. 99	132/99	73-88	Gov.
39	231	12 lug. 99	167	19 lug. 99			Parl.
40	232	12 lug. 99	167 S.O.	19 lug. 99		89	Gov.

(segue)