ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVIII**
N. **3**

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI APPROVATE DAL PARLAMENTO NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2001

*(Articolo 11-*ter*, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

Trasmessa alla Presidenza il 1º marzo 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Corte dei Conti

11/CONTR/RQ/02

A Sezioni riunite in sede di controllo

composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Francesco	STADERINI
Componenti:	dott. Tullio	LAZZARO
	dott. Manin	CARABBA
	dott. Giovanni	BENCIVENGA
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Antonio	FERRARA
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Michele	GRASSO
	dott. Ennio	COLASANTI
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Vincenzo	GAMBARDELLA
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Marco	PIERONI
	dott. Giovanni	MARROCCO
	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 28 febbraio 2002, il relatore dott. Paolo NERI;

ha deliberato la seguente

INDICE

I conti pubblici nel 2001 e nel 2002 ..... *Pag.* 7

La manovra di bilancio: aspetti quantitativi ..... » 9

La manovra di bilancio: analisi dei principali provvedimenti correttivi ..... » 11

La manovra di bilancio: gli interventi per l'economia ..... » 18

La copertura degli oneri di natura corrente ..... » 22

La legge n. 383 del 18 ottobre 2001 ..... » 26

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre ..... » 34

Prospetti e schede di copertura ..... » 41

I conti pubblici nel 2001 e nel 2002

1. In sede di aggiornamento del Programma di stabilità, presentato nel novembre scorso, il governo ha confermato le stime relative al quadro macroeconomico e ai conti pubblici già diffuse con la Relazione Previsionale e Programmatica di fine settembre.

In particolare, con riguardo al 2001 – in attesa del dato ufficiale di consuntivo, oggetto della Notifica alla Comunità Europea del prossimo 1 marzo - la valutazione governativa ripropone l'ipotesi di una chiusura dell'anno con una crescita economica in termini reali del 2% rispetto al 2000, circa un punto percentuale in meno rispetto alle stime del Programma di stabilità del dicembre 2000; in termini nominali – e, quindi, di basi imponibili – lo scarto rispetto agli obiettivi risulterebbe inferiore, per effetto di una accelerazione dell'inflazione, anch'essa superiore alle attese. La contenuta differenza nella crescita nominale del PIL – la più direttamente correlata ai conti pubblici – avrebbe consentito di mantenere entro valori limitati lo scostamento rispetto agli obiettivi degli indicatori strategici della finanza pubblica: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe aver raggiunto l'1,1% del PIL (0,3% oltre l'obiettivo formulato nel Programma di stabilità del 2000); il debito pubblico (sempre in rapporto al PIL) supererebbe dello 0,9% il limite atteso (107,5 contro 106,6). Analizzando il preconsuntivo si può, in particolare, osservare un andamento delle spese per interessi e delle entrate tributarie più favorevole di quanto ipotizzato in sede di DPEF 2002-2006: a tali componenti del bilancio pubblico deve, pertanto, essere attribuito un ruolo decisivo per il contenimento entro margini ridotti - pur in presenza di un marcato rallentamento del ciclo economico – degli scarti rispetto agli obiettivi. Tali scarti, peraltro, risultano molto meno ampi di quelli registrati negli altri paesi europei.

Con riferimento al 2002, sia le proiezioni del PIL che le stime relative ai conti pubblici risentono del peggioramento della congiuntura economica internazionale, anche se la posizione italiana appare, di nuovo, meno sfavorita nel confronto europeo, in considerazione sia delle migliori prospettive di crescita che della minore sensibilità della finanza pubblica italiana alle variazioni cicliche (a causa della maggiore rigidità della spesa pubblica).

Quanto alla crescita, le stime governative – discostandosi notevolmente dalle valutazioni prevalenti presso gli organismi internazionali e i centri di ricerca e di previsione economica – hanno confermato, in sede di Programma di stabilità, l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2002 e di poco più del 3% nel triennio 2003-2005. Si tratta, per il 2002, di un valore significativamente inferiore all'originario "target" del DPEF (3,1%), ma quasi doppio se confrontato con gli aggiornamenti più recenti delle proiezioni della Commissione europea, del Fondo Monetario e dell'OCSE, che accreditano l'Italia di una crescita reale non superiore, nell'anno in corso, all'1,2%. La non trascurabile divergenza può essere imputata ad una diversa percezione dei riflessi positivi sull'attività economica dei provvedimenti di sostegno adottati dal nuovo governo e, soprattutto, dei tempi e dell'ampiezza della ripresa del ciclo internazionale, collocata dall'OCSE e da altri organismi solo nella seconda metà del 2002.

La bassa elasticità del bilancio al ciclo economico – già ricordata – dovrebbe comportare, comunque, che i conti pubblici risentano solo marginalmente del rallentamento della crescita: secondo il governo, anzi, l'obiettivo fondamentale 2002 (indebitamento/PIL pari allo 0,5%) resta confermato, senza alcun rafforzamento della manovra di bilancio già adottata. Diversa è, anche in questo caso, la valutazione che si ricava dall'insieme delle altre proiezioni elaborate in sede internazionale o dagli istituti di ricerca, per i quali la stima prevalente è di un saldo in rapporto al PIL pari a circa l'1%, con una particolare accentuazione da parte dell'OCSE dei rischi di medio periodo di considerevoli scostamenti dagli obiettivi in assenza di misure strutturali di controllo della spesa.

Sul punto si deve mettere in luce che, al di là delle divergenze di valutazione sull'entità del riequilibrio dei conti, vi è piena concordanza di giudizi sul fatto che l'Italia continuerà, anche nel 2002 e negli anni seguenti, a realizzare riduzioni del disavanzo pubblico, in ciò differenziandosi dalle tendenze di altri paesi europei, in particolare di Germania e Francia che nei recenti aggiornamenti del Programma di stabilità hanno posposto al 2004 l'obiettivo del pareggio di bilancio.

L'impostazione prescelta dalla maggior parte dei paesi risponde, d'altra parte, all'esigenza di non adottare provvedimenti strutturali di contenimento della spesa

pubblica (o di aumento del prelievo) in una fase di forte flessione della crescita economica e di lasciare invece operare gli stabilizzatori automatici del bilancio, anche al prezzo di un temporaneo rallentamento sul sentiero programmatico del riequilibrio dei conti pubblici.

Anche l'Italia, già avvantaggiata dagli attutiti riflessi sul bilancio del più basso tasso di sviluppo, ha scelto una linea di intervento attenta a non incidere negativamente sulle ancora fragili prospettive di ripresa. Come si osserverà più avanti, la manovra di bilancio per il 2002 mostra, infatti, una impostazione che privilegia misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente, in senso restrittivo, sul reddito disponibile delle famiglie e che si affida, dunque, prevalentemente e deliberatamente ad entrate di natura non strutturale. Il disegno è completato da misure di sostegno dello sviluppo, queste di natura permanente.

La Raccomandazione della Commissione europea sul programma aggiornato di stabilità dell'Italia – trasmessa al Consiglio in data 30 gennaio – sottolinea come tale impostazione sia giustificata "alla luce della fiacchezza delle condizioni economiche nel 2001 e nel 2002" e conferma che l'evoluzione dei conti pubblici in Italia non solleva preoccupazioni sostanziali in Europa, essendo i limitati scostamenti dagli obiettivi riferibili, ormai, a livelli assoluti di disavanzi molto bassi e, comunque, nettamente inferiori ai saldi di Germania e Francia, che tornano invece a sfiorare il valore-soglia del 3%. Nell'orizzonte di medio-periodo, la Commissione pone l'esigenza di una più robusta azione di controllo strutturale della spesa primaria, di una più chiara esplicitazione delle modalità di contenimento del rapporto debito/PIL e dell'attuazione tempestiva delle riforme , in primo luogo del sistema pensionistico e del mercato del lavoro.

La manovra di bilancio: aspetti quantitativi

2. La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici trova attuazione, oltre che nella legge finanziaria per il 2002, nell'insieme di provvedimenti che a partire dal luglio 2001 sono stati presentati dal Governo. Si tratta, in particolare, della legge n. 383 del 18 ottobre 2001, che contiene i

primi interventi per il rilancio dell'economia, del decreto legge 351/2001 (convertito con la legge n. 410 del 23 novembre 2001) che introduce nuove disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, del decreto legge 347/2001 (convertito con la legge n. 405 del 16 novembre 2001) in materia di spesa sanitaria, del decreto legge 350/2001 (convertito con la legge n. 409 del 23 novembre 2001) contenente disposizioni per l'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero ecc.

Il complesso delle misure correttive per il 2002 dovrebbe produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche valutati dal governo in circa 17 miliardi di euro, dei quali circa 9,30 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 7,75 miliardi euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

Il più ampio contributo alla produzione di tali effetti deriverebbe:

- dall'innovativa procedura di "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici (oltre 7 miliardi di euro);
- dagli effetti degli incentivi per l'emersione delle attività "sommerse" (poco più di un miliardo di euro);
- dalla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. "scudo fiscale") e dal nuovo regime fiscale per gli interessi percepiti da soggetti non residenti sui titoli emessi in Italia (circa 1,25 miliardi di euro);
- dalle norme di rafforzamento del Patto di stabilità interno (1,5 miliardi di euro);
- da riduzioni della spesa primaria (circa 2 miliardi di euro), in particolare in materia di spesa sanitaria;
- dalla rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ecc.(oltre 2,4 miliardi di euro).

Nell'ambito delle misure di intervento per l'economia, gli interventi più rilevanti riguardano le famiglie, in conseguenza delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, compresi scuola e forze di polizia (oltre 3 miliardi di euro), all'aumento delle pensioni minime (2,17 miliardi di euro) e all'aumento delle detrazioni per i figli a carico (più di un miliardo di euro).

A favore delle imprese sono state, invece, previste riduzioni del costo del lavoro e sgravi per i nuovi assunti (0,72 miliardi di euro). Sono state, infine, disposti interventi per l'occupazione, il Mezzogiorno, le infrastrutture e gli incentivi alle imprese (1,19 miliardi di euro).

La manovra di bilancio: analisi dei principali provvedimenti correttivi

3. La parte quantitativamente e qualitativamente preponderante dell'intera manovra è caratterizzata da provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili. Come si è più volte osservato, si tratta di difficoltà oggettive, che sono andate accrescendosi in relazione al graduale abbandono di misure di riduzione certa di voci di spesa o di aumento di aliquote fiscali.

L'allentamento delle esigenze imposte dal grave squilibrio dei conti pubblici dei primi anni novanta ha, infatti, consentito di variare la gamma degli interventi, privilegiando sempre di più quelli intesi a sollecitare una reazione degli altri settori istituzionali (famiglie e imprese) – attraverso l'uso di incentivi, disincentivi, condoni ecc. – piuttosto che a realizzare d'imperio economie di spesa o aumenti certi del prelievo. La naturale conseguenza è quella di impostare manovre dalle potenzialità ben più articolate, ma più a rischio nei risultati, fortemente condizionati dal grado di adesione dei soggetti coinvolti.

Anche la manovra per il 2002 non si sottrae a tali rischi, che sono connaturati a molte delle misure di intervento in precedenza descritte. Tale situazione è confermata dalle ampie differenze di valutazione che, con riguardo ai principali provvedimenti della manovra, caratterizzano le analisi effettuate presso organismi internazionali e centri di ricerca.

4. Per quanto riguarda, infatti, le procedure di cartolarizzazione ed alienazione degli immobili (d.l. n. 351/01), che dovrebbero assicurare 7,7 miliardi di euro nel solo 2002, una valutazione di congruità di tale previsione è resa ardua, innanzitutto, dalla mancanza di indicazioni sui criteri di stima del patrimonio immobiliare oggetto di alienazione, il cui valore complessivo è determinato senza una puntuale ricognizione dei

beni. Infatti, soltanto la procedura di cessione degli immobili di proprietà degli enti di previdenza si è già tradotta nell'individuazione dei singoli immobili, nella cessione all'intermediario e nella acquisizione dei proventi connessi alle operazioni di cartolarizzazione per il 2001 (con un gettito di poco inferiore a 2 miliardi di euro sul bilancio 2001).

Per quanto riguarda, invece il patrimonio dello Stato, delle Ferrovie e delle Poste sono ancora in corso gli adempimenti per l'attivazione del provvedimento, anche se l'individuazione dei beni affidata al demanio dovrebbe essere completata prossimamente.

Le difficoltà di una valutazione di congruità del gettito atteso non precludono, comunque, un giudizio positivo sulle procedure prescelte, che hanno consentito il superamento di una "impasse" pluriennale nel settore.

5. Di diversa natura sono le incertezze relative al provvedimento che prevede norme intese a ridurre l'area dell'economia sommersa (L. 18/10/2001, n. 383). Si tratta di un insieme di agevolazioni fiscali e contributive intese a regolarizzare la situazione di imprese che impiegano in tutto o in parte lavoratori "in nero". Gli incentivi, di durata triennale, sono connessi alla presentazione di una apposita "dichiarazione di emersione" da presentare entro termini originariamente fissati al 30/11/2001 (art. 1, comma 3), prorogati una prima volta al 30/6/2002 (art. 9, comma 15 della legge finanziaria) ed ora al 30/11/2002 (d.l. 22 febbraio 2002, n.12).

La relazione tecnica stima un gettito di circa 20 miliardi di euro nel quadriennio 2001-2004 sulla base di una ipotesi secondo la quale le adesione riguarderebbero circa il 30% dei lavoratori dipendenti non regolari e, prudenzialmente, circa un quinto dell'ammontare dell'evasione tributaria e contributiva connessa. I proventi attesi avrebbero dovuto essere utilizzati solo a consuntivo, in quanto destinati – al netto delle limitate esigenze di copertura relative ai maggiori oneri pensionistici connessi all'emersione – ad affluire in un fondo principalmente finalizzato alla copertura dei programmi di riduzione della pressione tributaria e contributiva e al riequilibrio dei conti pubblici. Con la legge finanziaria, una parte – sia pur modesta (come si è detto, circa un miliardo di euro) – viene, invece, direttamente utilizzata ai fini della manovra

correttiva per il 2002. L'utilizzazione del restante maggior gettito atteso è stata sterilizzata – come più diffusamente indicato nelle pagine che seguono - in attesa di una puntuale verifica delle esigenze di copertura dei provvedimenti recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 1, commi 4 e 5 della legge finanziaria).

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

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

6. Il provvedimento riguardante disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro (d.l. n. 350/2001, convertito con la legge n. 409/2001) prevede, essenzialmente, incentivi diretti al rimpatrio di attività finanziarie illegalmente detenute all'estero e agevolazioni fiscali per l'acquisto di titoli italiani del debito pubblico da parte di soggetti non residenti. Nel complesso, il risparmio netto sull'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe risultare, nel 2002, pari a circa 1,2 miliardi di euro, dei quali poco meno di un miliardo per le maggiori entrate connesse al rientro dei capitali e 0,37 miliardi di euro per il minor onere per interessi derivante,

indirettamente, dall'abolizione dell'imposta sostitutiva sui non residenti (e dal presunto effetto sui rendimenti della maggior domanda di titoli).

Per quanto riguarda la parte del provvedimento relativa al rientro dei capitali, si deve osservare che – pur in presenza dei già ripetuti dubbi sulla risposta dei destinatari e della scarsità di elementi informativi sui dati e sulle ipotesi tecniche – le considerazioni svolte dagli organismi internazionali e dai centri di ricerca sembrano concordare sul fatto che le stime prudenti adottate in sede di relazione tecnica, unite ai primi riscontri effettivi, garantirebbero circa il buon esito della misura approvata. Al contrario, appare poco persuasiva l'ipotesi relativa al risparmio di interessi: in un mercato dei titoli già caratterizzato da una domanda largamente eccedente l'offerta non è, infatti, realistica la previsione di un effetto aggiuntivo di abbassamento dei rendimenti (cifrato dal governo nello 0,10%) da imputare alla più elevata domanda di titoli di Stato italiani da parte dei soggetti non residenti.

7. L'intera manovra finanziaria per il 2002 è caratterizzata dalla forte attenzione alle misure di contenimento della spesa delle amministrazioni decentrate. Un tendenza cui si accompagna un impegno a consentire alle stesse amministrazioni di disporre di strumenti di intervento più ampi di quelli finora disponibili.

Il patto di stabilità interno viene radicalmente modificato: si pongono limiti diretti alla variazione della spesa corrente al netto della spesa sanitaria, di quella per interessi e per i programmi comunitari (con un tetto di incremento, rispetto agli impegni dei consuntivi 2000, del 4,5% per le Regioni e del 6% per gli enti locali).

Modifiche significative riguardano anche il comparto sanitario. Il rinnovo dell'accordo tra Stato e Regioni ha condotto ad un adeguamento del fabbisogno sanitario condizionato ad un attento monitoraggio della spesa e ad un adeguamento della strumentazione a disposizione delle regioni per la gestione della spesa sanitaria. Il nuovo accordo (8 agosto 2001), in larga parte ripreso nel d.l. 18 settembre 2001, n. 347, affronta la questione centrale della divaricazione tra i costi previsti per l'erogazione delle prestazioni sanitarie con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale e la spesa effettiva. Per l'anno 2001 il nuovo livello della spesa sanitaria cui concorre lo Stato viene rideterminato in 138.000 miliardi di lire, a condizione che siano rispettati tutti gli

impegni assunti dalle Regioni nell'accordo. Si conferma inoltre che la spesa eccedente non potrà essere posta a carico dello Stato nè essere coperta con nuovo indebitamento. Le regioni dovranno, pertanto, far ricorso alle misure previste dall'articolo 83, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Con l'accordo dell'8 agosto è stato, inoltre, assunto l'impegno di allineare nel medio periodo la spesa sanitaria in rapporto al PIL alla media comunitaria, conferendo a tal fine alle Regioni alcune fondamentali competenze decisionali:

- sui livelli di contrattazione per le politiche del personale;
- per l'adozione di misure di regolazione della domanda e dell'offerta dei beni e servizi, con particolare riferimento ai prodotti farmaceutici;
- per gli interventi di rimodulazione e riorganizzazione dei sistemi sanitari locali, nonché per l'avvio di iniziative gestionali di carattere sperimentale.

Il nuovo quadro normativo è reso più stringente dall'art. 40 della legge finanziaria che dispone, in caso di inosservanza degli impegni adottati in materia di spesa farmaceutica, il ripristino del precedente accordo del 3 agosto 2000. Rispetto al passato non ci si limita quindi solo a prevedere misure correttive a carico delle regioni nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti, ma si introduce una sanzione finanziaria immediata.

Emergono come elementi positivi degli accordi:

- una più chiara identificazione delle responsabilità tra livelli di governo e un adeguamento delle leve fornite all'amministrazione regionale per la gestione e il controllo della spesa;
- l'individuazione della quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale rispetto a quella attribuibile a provvedimenti regionali, con conseguente ripartizione dell'onere tra livello centrale e regionale, in linea con l'insegnamento della Corte costituzionale in materia di responsabilità per i disavanzi sanitari (Corte cost. n. 355/93 e 416/95);
- la tempestiva ricognizione della spesa, da verificarsi ogni anno entro il mese di settembre, tenendo conto delle difficoltà di ricostruzione degli andamenti anche a causa dell'introduzione di differenziati sistemi di contabilità. Tale controllo riguarda in particolare la spesa per la farmaceutica, per altri beni e servizi e per il personale, voci

per le quali sono presenti misure specificamente destinate anche nella l. finanziaria per il 2001, così come nelle precedenti manovre;

- l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza, d'intesa con la Conferenza nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria" (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229/99), ai quali viene subordinata la stessa validità dell'accordo e per i quali il Governo si impegna ad accompagnare eventuali variazioni in incremento, decise a livello centrale, con le necessarie risorse aggiuntive.

Orientate al contenimento della spesa sono, poi, anche le misure di efficienza previste per le pubbliche amministrazioni dall'articolo 29: queste sono autorizzate, anche in deroga a vigenti disposizioni, ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti all'interno, costituire società per la gestione degli stessi, attribuirli a soggetti di diritto privato attraverso procedure selettive. Inoltre le amministrazioni possono ricorrere a misure di autofinanziamento al fine di ridurre progressivamente l'entità degli stanziamenti e dei trasferimenti pubblici a carico del bilancio dello Stato, grazie ad entrate proprie derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio.

Come previsto nel DPEF, con l'articolo 35 si introduce, poi, la possibilità, nell'organizzazione dei servizi pubblici locali, di una separazione tra gestione delle reti e degli impianti ed erogazione del servizio.

Il complesso delle misure richiamate presenta elementi di novità di tutto rilievo destinati ad incidere in maniera strutturale sulle autonomie e sui rapporti Stato/regioni/enti locali. Ad esse, pertanto, va riservata attenzione per valutarne l'impatto sia in termini di recupero di efficienza e controllabilità della spesa sia sul sistema di perequazione e solidarietà.

Il crescente rinvio a entrate proprie per il finanziamento di parte dei servizi forniti da regioni o enti locali, qualora la dinamica strutturale della spesa non si rivelasse coerente con gli equilibri di bilancio e in mancanza di margini ottenibili con un recupero di produttività, condizionerebbe i livelli e la qualità dei servizi offerti alle diverse capacità fiscali delle varie realtà territoriali.

Peraltro, la natura delle modifiche al Patto di stabilità interno con l'introduzione di un vincolo diretto sulla spesa, in una prospettiva a regime di eliminazione dei trasferimenti erariali e di attribuzione agli enti territoriali di entrate proprie o compartecipate, potrebbe invece tradursi in una limitazione della possibilità di offrire standard più elevati di servizi attraverso un aumento delle entrate e, perciò, a parità di equilibri finanziari complessivi.

8. Gli interventi di riduzione della spesa primaria – dai quali si attende, in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, un risparmio di circa 2 miliardi di euro nel 2002 – sono connessi, principalmente, alle misure in materia sanitaria contenute nel citato d.l. n. 347/01, tra le quali in particolare lo slittamento al 1/1/03 della riduzione del ticket sulla specialistica e sulla diagnostica (per una maggiore entrata prevista di oltre un miliardo di euro) e il meccanismo di rimborso alle farmacie fino alla concorrenza del prezzo più basso del corrispondente generico per i medicinali non coperti da brevetto. Si tratta di interventi le cui quantificazioni appaiono non soltanto congrue ma anche suscettibili – come rilevato da verifiche di istituti di ricerca (in particolare per le misure nel settore farmaceutico) – di determinare riduzioni di spesa ancora più consistenti.

Gli altri principali provvedimenti concernono il riordino dell'amministrazione scolastica, dal quale si attendono risparmi per circa 200 milioni di euro, affidati peraltro ai relativi decreti attuativi e comunque di incerta realizzazione, e la riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni e degli enti pubblici (divieto di nuove assunzioni ecc.), che è stata quantificata in circa 460 milioni di euro, ma la cui effettiva operatività – specie tenendo conto dell'esperienza del passato - è valutabile piuttosto a consuntivo.

9. L'ultima delle principali azioni correttive riguarda la rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ed altri beni immobili, dalla quale il governo ritiene di conseguire poco più di 2,4 miliardi di euro nel 2002.

In particolare, più di 1,9 miliardi di euro dovrebbero provenire dalla rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati, possedute al 1 gennaio 2002. L'agevolazione consiste nell'applicazione

di una imposta sostitutiva commisurata al valore patrimoniale detenuto, in luogo dell'attuale tassazione sulle plusvalenze maturata in casi di vendita. Il maggior gettito del 2002 è quantificato in circa 1,9 miliardi di euro nel presupposto di una adesione del 50% dei soggetti interessati, indotti a tale scelta dalla possibilità che l'onere fiscale futuro si riveli assai oneroso in relazione a forti rivalutazioni del valore dei beni.

Come di consueto, si è di fronte ad una misura il cui successo è affidato a complesse valutazioni di convenienza dei soggetti interessati e, pertanto, soggetto a margini di incertezza: non appare, di conseguenza, prudenziale l'adottata ipotesi di adesione del 50% degli interessati. Per di più, come rilevato dal Servizio del bilancio della Camera, applicando i criteri indicati dalla relazione tecnica ai dati più recenti contenuti nella Relazione della Banca d'Italia per il 2000, risulta un gettito di circa 250 milioni di euro inferiore alla stima ufficiale.

Parametri quantitativi analoghi ispirano le agevolazioni per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili, alle quali, dunque, possono essere estese le osservazioni sulla scarsa prudenzialità delle stime di gettito proposte (circa 155 milioni di euro); tanto più che, a differenza del caso precedente, i soggetti interessati sono costituiti in larga misura da persone fisiche o piccoli imprenditori, per i quali, in assenza dei proventi della vendita dell'immobile, potrebbe risultare molto gravoso l'assolvimento in unica soluzione dell'onere tributario.

E' prevista, infine, la proroga della disciplina sulla rivalutazione volontaria dei beni di impresa di cui alla legge n. 342/2000, che dovrebbe assicurare un gettito di circa 370 milioni di euro nel 2002. La stima è, peraltro, basata su dati incompleti del gettito di competenza connesso al regime di agevolazione della legge 342.

La manovra di bilancio: gli interventi per l'economia

10. Una serie di provvedimenti eterogenei – ricompresi dalla Relazione previsionale e programmatica sotto la dizione di "Interventi per l'economia" – sono destinati a produrre maggiori spese o minori entrate dell'ordine di 7,75 miliardi di euro nel 2002 e di circa 14 e 16 miliardi di euro, rispettivamente, nei due esercizi successivi.

Nell'ambito dei nuovi oneri di parte corrente le voci più rilevanti sono relative all'aumento delle pensioni minime, con un onere annuo di 2,17 miliardi di euro , costante nel triennio; all'aumento delle detrazioni per i figli a carico (circa 4,5 miliardi di euro complessivamente nel triennio); alle risorse, infine, destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, compresi i comparti della scuola e delle forze di polizia (complessivamente 15 miliardi di euro).

Per quanto riguarda questi ultimi, oltre alle determinazioni quantitative che rappresentano dei tetti di spesa, la legge finanziaria 2002 contiene alcune norme in materia di oneri finanziari derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro, il cui scopo è di migliorare i meccanismi di verifica della compatibilità finanziaria dei contratti (attraverso il rafforzamento del principio di responsabilità delle amministrazioni pubbliche che non rientrano nel settore statale) e le metodologie di monitoraggio degli oneri connessi alla contrattazione integrativa.

L'ispirazione delle proposte modifiche è condivisibile. Per quanto riguarda, in particolare, la compatibilità finanziaria dei contratti relativi alle amministrazioni non statali, i cui oneri, ai sensi dell'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, sono a carico dei relativi bilanci, la Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 47 del d.lgs. n. 165/2001), ha più volte osservato che non è sufficiente l'apodittica asserzione della sussistenza nei bilanci in questione delle risorse necessarie a coprire gli oneri della contrattazione, occorrendo, invece, in questi casi, fornire precise e documentate assicurazioni circa la compatibilità finanziaria, attraverso dati statistici, analisi, elaborazioni e proiezioni (rapporto di certificazione della Corte dei conti in materia di sanità, deliberato dalle Sezioni riunite nel settembre 2001).

Giova, in proposito, richiamare la sentenza n. 92 del 1981 della Corte costituzionale che, con riferimento all'art. 27 della legge n. 468/1978, concernente le modalità di copertura delle leggi che pongono oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico non statale, ha affermato che il principio costituzionale della copertura finanziaria (art. 81, quarto comma) implica l'obbligo di esplicitare "come gli enti in parola possano far fronte (alla) spesa".

In questo ordine di idee sembra muoversi opportunamente il secondo periodo dell'art. 16, comma 7, della legge, il quale stabilisce che, nella prospettata ipotesi, i

comitati di settore (istanze associative o rappresentative delle amministrazioni) "provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali".

In termini puntuali, ad avviso della Corte, i comitati dovrebbero ricostruire sulla base dello scenario macro-economico e di finanza pubblica, gli andamenti tendenziali, a legislazione vigente, delle risorse disponibili per la contrattazione, al fine di verificare la sostenibilità complessiva e l'impatto degli incrementi retributivi derivanti dagli indirizzi elaborati per la contrattazione, fermi restando i successivi adempimenti dell'Aran.

Sempre per le amministrazioni diverse da quelle statali, il successivo art. 17 della legge, ad integrazione dell'art. 47 del d.lgs. n. 165, stabilisce che l'esame delle ipotesi di accordo è effettuato dal competente comitato di settore e dal Governo, aggiungendo che "in caso di divergenza nella valutazione degli oneri e ove il comitato di settore disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo, resta in ogni caso escluso qualsiasi concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti dalle disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni".

In relazione alla formulazione della norma, si ravvisa la necessità di precisare che, in mancanza di una espressa assunzione di oneri da parte del Governo, resti fermo in ogni caso quanto disposto dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (secondo il quale gli oneri derivanti dalla contrattazione concernente le amministrazioni non statali sono a carico dei rispettivi bilanci). Ciò al fine di evitare che la mancata esplicitazione delle divergenze da parte del Governo possa interpretarsi come presupposto per il concorso finanziario dello Stato.

Con riguardo, infine, al comma 2 dello stesso art. 17, che introduce l'art. 40-bis nel d.lgs. n. 165/2001 (compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa), si suggerisce di prevedere, attesa la difficoltà del compito demandato ai Comitati di settore ed al Governo, la possibilità di attivare un rapporto di collaborazione con le istituzioni competenti in materia.

Sarebbe inoltre opportuno che le metodologie ed i criteri di riscontro venissero portati a conoscenza della Corte dei conti, competente in materia di certificazione dei contratti collettivi di comparto e di referto sul costo del lavoro.

Si segnala da ultimo che, in esito al recente accordo governo – sindacati, la spesa per i rinnovi contrattuali subirà un incremento che dovrà ovviamente essere dotato di specifica copertura finanziaria.

11. Per quanto riguarda gli investimenti pubblici e, in generale, la spesa in conto capitale, le misure contenute nella manovra – valutate in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche – dovrebbero determinare, secondo le indicazioni contenute nella RPP, effetti per 10,5 miliardi di euro nel triennio.

La scelta, non nuova, di fissare gli obiettivi della spesa di investimento in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche (e, quindi, in sostanza di competenza economica) solleva alcuni interrogativi. In primo luogo, si deve sottolineare che la registrazione degli investimenti nel conto della P.A. secondo i nuovi criteri del SEC 95 dovrebbe poter contare su una affidabile e completa contabilità per stadi di avanzamento delle opere, l'unica in grado di accostarsi ai principi della competenza economica, che richiede una rappresentazione delle effettive variazioni dello *stock* di capitale.

I dati di bilancio non consentono una puntuale corrispondenza con il momento di registrazione fissato dal SEC 95.

I pagamenti, infatti, si riferiscono ad anticipazioni in conto lavori e/o ad erogazioni in conto residui relative ad opere finanziate in esercizi precedenti. Gli impegni, d'altra parte, riflettono spesso i piani di investimenti derivanti da leggi di settore non rappresentativi delle attività effettivamente avviate.

Come per diverse altre componenti dell'entrata e della spesa, allo stato attuale, l'applicazione dei nuovi criteri di contabilità nazionale deve pertanto necessariamente fare ricorso a soluzioni di compromesso, determinate dalla indisponibilità di dati, ma anche da scelte concordate a livello europeo per la specificità del trattamento della finanza pubblica, alla quale non può essere applicato immediatamente un sistema di contabilità di tipo privatistico.

A tal fine, quindi, le previsioni sugli investimenti pubblici della PA sono costruite, ancora, a partire dai consuntivi di cassa dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

A parte l'inevitabile approssimazione del dato di cassa come indicatore degli investimenti attivati dalle autorizzazioni delle leggi finanziarie (essendo, come si è detto, i pagamenti riferibili anche a opere già eseguite), resta il problema di disporre di informazioni in grado di raccordare le diverse forme di finanziamento degli investimenti iscritti in competenza al livello atteso di pagamenti.

E', pertanto, ancora attuale l'esigenza, già emersa in passato in sede parlamentare, della presentazione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari –sia in termini di bilancio dello Stato, sia di conto delle pubbliche amministrazioni – imputabili, a ciascun esercizio del periodo di riferimento, alle risorse attivate con diverse modalità (tra cui i limiti di impegno) con la manovra di bilancio.

La copertura degli oneri di natura corrente.

12. A differenza degli esercizi più recenti, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è limitata agli esercizi 2003 e 2004. In entrambi i casi, il livello del miglioramento è tale da offrire margini di copertura decisamente elevati.

Per quanto riguarda il 2002, la copertura degli oneri in parola è invece affidata esclusivamente a risorse derivanti da disposizioni contenute nell'articolato della legge finanziaria (nuove o maggiori entrate per 5.247 milioni di euro e riduzione di spese correnti per 1.408) e nei provvedimenti collegati (2.452 milioni di euro, di cui 2.184 da ricondurre alla legge n. 383). Il complesso di tali risorse supera i nuovi oneri di circa 58 milioni di euro; ad esse si affianca un livello di miglioramento del risparmio pubblico pari a 3.283 milioni di euro, che costituiscono pertanto, in aggiunta a i 58 sopra indicati, una disponibilità di riserva in caso di sforamento dei nuovi oneri e/o di mancata realizzazione di poste preordinate alla loro copertura.

Mentre per quanto riguarda i nuovi oneri le quantificazioni effettuate non sono suscettibili che di eventuali limitatissimi scostamenti, in quanto la quasi totalità degli oneri stessi costituiscono dei tetti di spesa, i mezzi di copertura non evidenziano, almeno in parte, una uguale affidabilità.

Infatti, parallelamente a quanto già osservato in merito ad una serie di voci attive contenute nella manovra di bilancio nel suo complesso, anche se in misura più circoscritta alcune delle poste di copertura utilizzate si riferiscono a provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi, come si è detto, a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza.

Si tratta in particolare dei proventi attesi:

a) dalla rivalutazione delle azioni e dei terreni fabbricabili (oltre 2 miliardi di euro – art. 5 e 7 legge finanziaria), il cui successo, come si è detto, essendo affidato a complesse valutazioni da parte dei soggetti interessati, è soggetta a notevoli margini di aleatorietà, tanto più che l'ipotesi di adesione adottata (50%) non appare ispirata a criteri prudenziali;

b) dal risparmio di interessi connesso alle agevolazioni fiscali per l'acquisto di titoli italiani del debito pubblico da parte di soggetti non residenti (oltre 250 milioni di euro – art. 10 d.l. 350), risparmio che presuppone un effetto di abbassamento dei rendimenti grazie alla più elevata domanda di titoli di Stato italiani: qui l'effetto, oltre a dipendere da scelte future di investitori internazionali soggette comunque agli andamenti dei mercati, è reso incerto anche dalla possibilità che la eventuale dose aggiuntiva di domanda, in un mercato che, come si è detto, è già caratterizzato da una larga eccedenza della domanda stessa, non riesca a modificare il livello dei tassi.

Inoltre, effetti di copertura per quasi 2,2 miliardi di euro vengono attribuiti alla legge n. 383, ed in particolare alle maggiori entrate connesse agli incentivi fiscali per l'investimento e lo sviluppo: tali effetti rappresentano la quasi totalità delle maggiori entrate per cassa, complessivamente cifrate per il 2002 dalla relazione tecnica in circa 2,7 miliardi di euro.

Come si è già osservato al precedente punto 6. e come più diffusamente precisato nel paragrafo che segue, i risultati di gettito ipotizzati per gli incentivi in parola appaiono di carattere decisamente aleatorio, tali da non render certa neppure la copertura degli aspetti onerosi connessi agli incentivi stessi, e perciò tanto più inidonei alla copertura di ulteriori oneri.

Tuttavia, considerato che il citato art. 1 della legge finanziaria ha sterilizzato l'utilizzazione della quasi totalità del gettito atteso dalla riduzione dell'area dell'economia sommersa –pari, secondo la relazione tecnica, a circa 20 miliardi di euro-, destinandolo ad eventuali esigenze di copertura degli incentivi fiscali per gli investimenti, e che, come si è detto, vi è un margine di copertura di oltre 3,3 miliardi di euro che costituisce in sostanza una disponibilità di riserva, la copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria appare ragionevolmente assicurata.

13. Il miglioramento del risparmio pubblico continua ad affiancarsi ad un saldo netto da finanziare di competenza ancora molto elevato (33.157 milioni di euro nel 2002, pari a circa 64.200 miliardi di lire), anche se notevolmente ridotto rispetto a quello espresso dal bilancio assestato 2001 (83.429 miliardi di lire). Per i due esercizi successivi, il livello del saldo netto da finanziare di competenza, pur inferiore a quello del 2002, supera il livello indicato come programmatico dalle risoluzioni parlamentari approvative del DPEF: si tratta di una situazione più volte verificatasi negli ultimi esercizi, a fronte della quale si è costantemente ritenuto che non si trattasse di una violazione sostanziale dei vincoli e che fosse sufficiente l'aver comunque seguito un percorso di avvicinamento ai valori programmatici attraverso la riduzione del saldo netto da finanziare del primo anno.

Anche nel 2002 si registra una proliferazione di regolazioni contabili e debitorie della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 14.649 milioni di euro. Tale importo, proseguendo nella prassi costantemente seguita, fondata sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi già formatisi sulla base della legislazione vigente, non è stato compreso negli oneri da coprire.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza, non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisca per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento – che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili – può prestarsi

a collocare "sotto la linea" non solo passività di remota provenienza, che ~~debbono~~ però comunque essere fronteggiate nel presente, ma anche spese relativamente recenti che vengono iscritte fra le regolazioni debitorie senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili sia delle somme stanziate ad integrazione del fabbisogno sanitario per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del decreto legislativo 446/97 (1.096 milioni di euro), sia di quelle destinate al ripiano dei disavanzi delle ASL (circa 5.330 milioni di euro), che risultano iscritte in un accantonamento di fondo speciale di parte capitale (tab. B) espressamente destinato a regolazioni debitorie e che comprende anche un intervento straordinario a favore della regione Lazio, che deve pertanto presumersi di analoga natura.

Peraltro, gli oneri in questione appaiono di natura corrente e non dissimili da quelli costantemente allocati nei precedenti esercizi nella tab. A: la loro attuale allocazione tra gli oneri di parte capitale, da ricondurre , secondo quanto rappresentato dall'amministrazione, all'applicazione delle regole del SEC 95, è peraltro ininfluente sia, come già detto, ai fini della copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria, sia anche ai fini del rispetto dei limiti massimi al saldo netto da finanziare definiti dalle risoluzioni di approvazione del DPEF, limiti che vengono stabiliti al netto delle regolazioni debitorie.

14. Contrariamente all'impegno assunto dal Governo (Comm. bil. Camera, 25 luglio 2001) di provvedere nella legge finanziaria ad un apposito accantonamento in tab. A, l'annosa questione dell'utilizzazione del fondo di riserva per le spese impreviste a copertura delle spese connesse con interventi militari all'estero non ha trovato soluzione.

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

La Corte resta dell'avviso ripetutamente espresso che l'art. 1 comma 65 della legge 549/1995 non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso, si è aggiunto, l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

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

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

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

La legge n. 383 del 18 ottobre 2001

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

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

Oltre alle previsioni di gettito, sulla cui attendibilità sono state formulate, al precedente punto 5., alcune considerazioni di carattere generale cui si rinvia, dalla normativa in esame derivano anche oneri di carattere pensionistico, non cifrati nel testo, ma indicati dalla relazione tecnica nella misura di 50 miliardi di lire per il 2002, 100 per il 2003 e 150 per il 2004.

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

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

B) Incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo.

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

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

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

Gli effetti finanziari sono stimati dalla relazione tecnica in un minor onere in termini di cassa di 1.915 miliardi per il 2001 e di 5.129 miliardi per il 2002, mentre per il 2003 si prevede una perdita di gettito di 2.245 miliardi. Tali effetti rappresentano la somma algebrica delle seguenti voci:

1. costo delle nuove agevolazioni;

2. recupero di gettito derivante dalla soppressione di agevolazioni precedenti;

3. maggior gettito delle imposte dirette interessate dall' aumento del reddito imponibile dei soggetti produttori di beni strumentali;

4. maggior gettito dell'IVA sia sui beni strumentali venduti sia sul maggior volume di beni di consumo prodotti e venduti in dipendenza dei maggiori investimenti.

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda il secondo punto, si ritiene invece che il presupposto dell'andamento stazionario degli investimenti e le modalità di calcolo della base di partenza non possano qualificarsi come ispirati a criteri del tutto prudenziali, pur considerato il fatto che il quinquennio di riferimento riguarda un periodo in cui si è manifestato un "trend" ascendente degli investimenti con tassi di crescita abbastanza omogenei, mentre nella situazione su cui ha inciso la legge il ristagno del ciclo –tanto più dopo gli avvenimenti del settembre scorso- ha portato con sè un corrispondente ristagno degli investimenti.

Ciò nonostante, non è possibile escludere l'eventualità di perdite di gettito corrispondenti a maggiori investimenti che avrebbero potuto essere comunque effettuati a legislazione vigente, soprattutto in relazione alla facoltà di escludere dal conteggio l'esercizio del quinquennio in cui l'investimento è stato di maggior valore.

Proprio per il fatto che il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a complesse valutazioni soltanto in piccola parte connesse a dati obiettivi, sarebbe stata indispensabile una solida base statistica per questi ultimi e comunque la massima trasparenza dei calcoli effettuati e delle ipotesi prese a base dei calcoli stessi: in una parola una relazione tecnica il più possibile accurata e completa.

Così invece non è: molte stime non risultano suffragate da dati oggettivi o almeno ragionevolmente attendibili. Ciò è stato posto platealmente in luce dal dibattito -

evidenziato anche da una interpellanza parlamentare –che si è sviluppato su una questione particolare, ma di notevole rilievo finanziario, connessa all'applicazione dell'incentivo anche alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale.

La circolare applicativa della nuova normativa (n. 90/E del 17 ottobre u.s.) ha infatti affermato che tale agevolazione, diversamente da quanto disposto per gli investimenti in beni strumentali, riguarda l'intero ammontare delle spese sostenute e non soltanto l'eventuale incremento rispetto alla media degli esercizi precedenti.

Risulta invece dalla relazione tecnica che la quantificazione dell' onere era stata effettuata sulla sola base dell'incremento e che su tale base era stata stimata una potenziale perdita di gettito di competenza di 640 miliardi per il 2001 e di 1.350 per il 2002.

In risposta all'interpellanza sopra ricordata, il Governo ha invece sostenuto che l'onere su base annua derivante dall'applicazione del ben più largo criterio dell' ammissione al beneficio dell' intero ammontare delle spese sostenute fosse pur sempre coerente con i dati indicati nella relazione tecnica.

Premesso che comunque, come osservato dal Servizio bilancio della Camera, la perdita di gettito appare sovrastimata della metà degli importi indicati sulla base delle stesse ipotesi adottate dalla relazione tecnica e prescindendo da elementi più dettagliati, peraltro non forniti, le ragioni della differenza sembrano da individuare nel fatto che la relazione tecnica stima in modo apodittico che quote variabili dal 7 al 18% del complesso delle retribuzioni del personale privato siano riferibili ad attività di formazione e aggiornamento del personale. In modo altrettanto apodittico, il Governo stima ora che tali attività interessino mediamente da cinque a dieci giorni lavorativi l'anno, ciò che corrisponde ad una percentuale massima di poco superiore al 3% del montante totale delle retribuzioni.

Nell'assoluta mancanza di elementi oggettivi, un giudizio di congruità su valutazioni così profondamente diverse appare problematico, tanto più che in ambedue i casi non è stato indicato se ed in quale misura siano state prese in considerazione, oltre alle retribuzioni del personale discente, anche quelle del personale docente estraneo e le spese per le necessarie attrezzature.

L'estrema volatilità degli effetti finanziari stimati dalla relazione tecnica e recepiti nel testo legislativo ha indotto il legislatore, in sede di legge finanziaria (art.1 comma 4 e 5), ad adottare uno strumento di garanzia assolutamente nuovo, che dovrebbe adempiere nello stesso tempo a funzioni di monitoraggio e di copertura di riserva.

La norma prevede infatti la presentazione alle Camere entro il 30 giugno 2002 di una relazione analitica sugli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della normativa in esame, e la sospensione, in attesa di tale riscontro, dell'operatività della norma (art.1 comma 8 della legge n. 383) che destina le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione ad un fondo finalizzato, oltre alla copertura degli oneri pensionistici sopra richiamati, al riequilibrio dei conti pubblici e alla riduzione della pressione contributiva.

La soluzione adottata appare condivisibile ed opportuna, perché idonea, attraverso regole e termini per il monitoraggio degli effetti finanziari ed accantonamento di risorse di riserva, a salvaguardare i conti pubblici da possibili effetti negativi di norme le cui conseguenze finanziarie sono obbiettivamente valutabili solo con estrema difficoltà e comunque soltanto entro limiti molto ampi.

Si tratta infatti, in sostanza, di una anticipata realizzazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità (obbligo di referto al Parlamento e di assunzione delle conseguenti iniziative legislative qualora, nel corso dell'attuazione di leggi, si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata al fine della copertura finanziaria), di cui la Corte ha sempre stigmatizzato la mancata attuazione e che con la soluzione adottata potrebbe finalmente avere una concreta operatività.

Si sottolinea da ultimo che il provvedimento in esame presenta ulteriori profili di specificità.

In primo luogo è stata da più parti sottolineata l'opportunità che provvedimenti come quello in esame debbano comunque essere inseriti nel quadro in una definizione complessiva degli equilibri di finanza pubblica e pertanto nell'ambito della sessione di bilancio: a tale proposito, si ricorda che fu proprio la Corte – nella relazione sulle leggi approvate nel quadrimestre maggio/agosto 1994 – a formulare osservazioni in tal senso, osservazioni la cui validità resta ancor oggi inalterata.

E' tuttavia indubbio che nel caso in esame si è di fronte, come rilevato dalla Commissione bilancio del Senato, ad un provvedimento che non può essere considerato isolatamente, ma che si inquadra in una manovra complessiva di politica economica che ha preso l'avvio anticipatamente rispetto alla sessione di bilancio, ma contemporaneamente alla presentazione del DPEF per l'intera nuova legislatura: esso è pertanto in un certo senso propedeutico alle misure che hanno poi costituito il nucleo della sessione stessa.

Non può peraltro disconoscersi, nella sessione di bilancio testè trascorsa, una certa frammentarietà di interventi che mal si concilia con la visione unitaria che costituisce il presupposto stesso della legge finanziaria.

In merito infine all'attivazione di una contabilità speciale in cui far confluire le maggiori entrate degli esercizi 2001 e 2002 per poi riversarle all'entrata del bilancio nell'esercizio successivo, non v'è dubbio che si tratta di una disposizione che non solo contrasta con i tradizionali principi di universalità e annualità del bilancio, ma si pone anche in contraddizione con il lento e non facile processo volto a riportare in bilancio tutte le poste afferenti la finanza statale.

In realtà, come è noto, lo scorrimento tra esercizi dei mezzi di bilancio non costituisce propriamente una novità: può citarsi al riguardo non soltanto l'art. 5 della legge finanziaria 2001, ma anche, in buona sostanza, le sempre più frequenti leggi che consentono l'utilizzazione in esercizi successivi di stanziamenti di bilancio di parte corrente non impegnati o anche le leggi di spesa la cui copertura è disposta a carico di capitoli-fondo.

L'accantonamento in un fondo di bilancio anziché in una contabilità speciale consentirebbe, peraltro, un maggior rispetto dell'art. 5 della legge 468/1978 e offrirebbe ugualmente il duplice vantaggio di un più agevole controllo dell'andamento della specifica voce di entrata e – attraverso il superamento dello sfasamento temporale tra l'incidenza dell'onere e la provvista dei mezzi con cui farvi fronte - di maggiori garanzie circa l'effettiva disponibilità della copertura.

Tale soluzione comporterebbe tuttavia, attraverso la contabilizzazione in bilancio di maggiori entrate soltanto provvisorie, la sostanziale alterazione dei saldi degli esercizi interessati.

Proprio per l'eccezionalità e il non agevole inquadramento nel sistema del procedimento seguito, si condivide in definitiva la soluzione adottata, volta a limitare l'accantonamento alle sole somme destinate alla copertura degli oneri successivi, devolvendo la quota residua al miglioramento dei saldi dei rispettivi esercizi.

C) Soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni

La quantificazione degli oneri operata dalla relazione tecnica è condotta sul presupposto che gli effetti della soppressione si manifestino totalmente a partire dal 2005.

Si è pertanto reso necessario adottare, per l'ultimo esercizio del triennio, una modalità di copertura – imputazione al fondo speciale di parte corrente – compatibile con la natura permanente del mancato gettito dell'imposta soppressa.

In disparte le considerazioni più volte ribadite dalla Corte, ma non recepite, circa la necessità che per tutti gli oneri di natura permanente sia fornita una valutazione, sia pure di larga massima, delle compatibilità finanziarie ultratriennali, si segnala che qualche perplessità continua a sussistere nei riguardi della tecnica di quantificazione degli oneri.

Pur tenuto conto infatti della nuova disciplina del collegato fiscale del 2000 e del fatto che nella previsione delle entrate 2001 si era tenuto conto della liquidazione delle imposte degli anni precedenti (1998 – 2000), non risulta del tutto chiarita la coerenza della quantificazione della perdita di gettito derivante dalla soppressione delle imposte in argomento, stimata dalla relazione tecnica e recepita nel testo legislativo (310 miliardi annui a regime), con i dati relativi al gettito annuo delle imposte successorie registrato negli ultimi esercizi finanziari (da 1.421 miliardi nel 1997 a 1.798 nel 2000 e a 1.772 nel 2001).

Si segnala infine che il riferimento all'art. 11 contenuto nella clausola di copertura finanziaria è erroneo, in quanto le disposizioni onerose contenute nel medesimo articolo, pari a 90 miliardi di lire per il 2002, sono state soppresse a seguito di modifiche apportate nel corso dell'iter legislativo al testo originario del disegno di legge.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

16. La coincidenza del quadrimestre in esame con l'avvio della nuova legislatura e con la sessione di bilancio ha determinato l'approvazione di un numero abbastanza limitato di leggi, le più importanti delle quali dal punto di vista economico-finanziario hanno natura di provvedimenti collegati alla sessione di bilancio, sui cui saldi incidono in modo rilevante.

Si tratta, come più diffusamente esposto nelle pagine che precedono, della legge n. 383 ("Primi interventi per il rilancio dell'economia"), del d.l. 347 (poi legge n. 405 – "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria"), del d.l. 350 (poi legge n. 409 – "Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro") e del d.l. 351 (poi legge n. 410 – "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valutazione del patrimonio immobiliare pubblico, ecc."). I loro effetti finanziari, come anche quelli della legge finanziaria stessa, non sono pertanto indicati nei prospetti allegati al presente referto, che riguardano, come di consueto, le leggi di spesa che non incidono sui saldi della manovra di bilancio.

Le leggi pubblicate nel periodo settembre-dicembre sono state complessivamente 37 (a fronte rispettivamente di 56, 61 e 35 nel corrispondente periodo dei tre esercizi precedenti), di cui soltanto 3 di ratifica di trattati internazionali (tipologia che interessa mediamente circa un quinto delle leggi approvate) e 19 di conversione di decreti legge: la tendenza all'aumento dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, che si è progressivamente manifestata nell'ultimo biennio, subisce così un'ulteriore impennata.

L'incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare – complessivamente 9 – resta invece nella media degli ultimi anni.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 13 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario – oltre a quelle, già citate, collegate alla manovra di bilancio, alla legge di assestamento del bilancio (n. 419), alla legge finanziaria (n. 448) e alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 449) – ammontano a 11, di cui 5 di conversione di decreti legge e 6 di iniziativa parlamentare. Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2001/2003 ammontano a

complessivi 886 miliardi circa, di cui poco meno di 399 nel 2001, oltre 436 nel 2002 e quasi 51 nel 2003, a fronte di un valore medio di circa 9.000 miliardi nell'ultimo decennio.

Al riguardo, va peraltro tenuto conto non soltanto della modesta significatività dei confronti operati su base quadrimestrale (i più significativi confronti su base annua trovano collocazione nel capitolo relativo alla legislazione di spesa contenuto nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato), ma soprattutto del fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, quest'anno di particolare rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente (aumento delle pensioni minime e delle detrazioni per i figli a carico, ecc.), sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Gli oneri successivi al 2003 – anch'essi indicati nella tavola n. 2 e nelle schede -, nella totale assenza di oneri pluriennali, comportano esclusivamente oneri di natura permanente, pari complessivamente a poco meno di 57 miliardi in ragione di anno, oneri che rappresentano una modesta frazione di quelli medi degli esercizi precedenti.

Le spese di investimento sono pari a 56 miliardi nel triennio (poco più del 6% del totale) e sono recate dalla legge n. 401 per il miglioramento delle strutture logistiche nel settore della difesa civile (27 miliardi) e dalla legge n. 428, che dispone il finanziamento dei lavori per la falda acquifera di Milano ed il completamento della diga foranea di Molfetta per complessivi 29 miliardi. Sotto il profilo della quantificazione, gli oneri sono comunque limitati all'importo degli stanziamenti, che rappresentano pertanto dei tetti di spesa. Le relazioni tecniche non forniscono tuttavia ulteriori elementi al riguardo mentre, come ripetutamente osservato dalla Corte, una accurata quantificazione dei singoli oneri si rende necessaria anche quando lo stanziamento ha natura di tetto di spesa: in caso contrario, infatti, non è possibile valutare la congruità dello stanziamento stesso rispetto alle finalità perseguite.

17. Tutti gli importi indicati sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. Salvo quanto si dirà al punto successivo in merito alla legge n. 418, l'attendibilità di tali indicazioni, pur subordinata a problemi di

congruità connessi a talune delle quantificazioni effettuate, è nel complesso soddisfacente per il modesto rilievo di oneri di incerta quantificazione, connessi a fattispecie in cui l'elemento previsionale è preponderante o alla attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente.

Anche per quanto riguarda la eventuale presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura, la legislazione del quadrimestre in esame non pone particolare problemi: qualche perplessità può infatti derivare soltanto da possibili oneri connessi all'applicazione delle disposizioni concernenti il personale contenute nell'art. 5 bis della citata legge n. 401 del 9 novembre.

In argomento, va tuttavia presa in esame la legge n. 387 del 22 ottobre, di conversione del d.l. n. 344 del 4 settembre ("Ulteriori misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalite spongiforme bovina"), che dispone l'effettuazione di un programma di prevenzione totale, mediante sottoposizione al test di diagnosi rapida per le malattie di tutti i bovini, bufalini e bisonti macellati in età superiore ai ventiquattro mesi.

Nel testo della legge non è infatti prevista né la quantificazione del relativo onere, né una clausola finanziaria: la relazione tecnica indica invece un costo complessivo annuo di 11,25 miliardi di lire, cui dovrebbe farsi fronte con i fondi stanziati dal precedente d.l. 335/2000, convertito con la legge 3/2001, che, secondo la relazione stessa, non sarebbero stati interamente spesi.

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

18. Sotto il profilo delle modalità di copertura, si rileva in via generale, come già nel quadrimestre precedente, un ricorso estremamente modesto alla utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali, peraltro già impegnati quasi per intero nel corso del primo quadrimestre dell'esercizio, e pertanto un rapporto del tutto anomalo tra questa forma di copertura e le altre, non tutte peraltro chiaramente riconducibili a quelle elencate nella legge di contabilità.

Tra queste ultime, particolare rilievo assume la copertura degli oneri derivanti dagli interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi disposti dalla legge n. 418 del 30 novembre , di conversione del d.l. n. 356 del 1° ottobre.

Gli oneri stessi sono quantificati in 311 miliardi per il 2001 e in 373 per il 2002. Il Servizio Bilancio della Camera ha sottoposto la relazione tecnica ad una accurata verifica dalla quale è risultato un primo elemento di possibile sottostima degli oneri derivante dalla presa in considerazione di un importo complessivo per consumi inferiore a quello espressamente indicato dalla stessa relazione ed un secondo elemento – comune questo anche alle precedenti analoghe agevolazione – connesso al mancato aggiornamento del dato relativo al consumo annuo di gasolio per trasporto merci.

La copertura, sia per il 2001 che per il 2002, è riferita alle entrate connesse alle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, precedentemente destinate (art. 148, comma 1 della legge n. 388/2000) ad iniziative a vantaggio dei consumatori. Il nuovo vincolo di destinazione è limitato alle entrate del 2001, la cui entità, secondo i dati forniti dal Governo, è comunque superiore alle esigenze di copertura di entrambi gli esercizi.

Mentre per la copertura degli oneri relativi al 2001 l'operazione appare corretta, trattandosi sostanzialmente anche qui della riduzione di una precedente autorizzazione di spesa, qualche perplessità riguarda la copertura degli oneri del 2002, per i quali si utilizzano entrate acquisite nell'esercizio precedente.

Si pone infatti il problema della compatibilità del procedimento con il principio dell'annualità del bilancio, principio che peraltro è da tempo oggetto di una interpretazione che può eufemisticamente definirsi evolutiva: ne è un recente esempio lo

scorrimento tra esercizi dei mezzi di copertura previsto dalla legge n. 383, che comunque affonda le sue radici nell'art. 5 della legge finanziaria 2001.

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

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

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

19. Nel quadrimestre in esame è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per il quale manca una specifica normativa contabile.

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

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

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

Nel testo non si fa parola circa il reperimento delle risorse da utilizzare in caso di attivazione della garanzia, ma il Governo ha dichiarato in Commissione Bilancio Senato che all'eventuale onere si sarebbe provveduto mediante il prelevamento delle somme occorrenti dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

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

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

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) 13 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE
F.to Paolo Neri

IL PRESIDENTE
F.to Francesco Staderini

Depositata in Segreteria il 1° marzo 2002

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 1 MAR. 2002

IL DIRIGENTE
F.to Giovanni Sforza

IL DIRIGENTE

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2001

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONV D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
1	357	28 sett. 01	229	2 ott. 01	313/01		Gov
2	358	1 ott. 01	229	2 ott. 01	312/01		Gov.
3	366	3 ott. 01	234	8 ott. 01			Gov.
4	367	5 ott. 01	234	8 ott. 01		1	Parl.
5	377	19 ott. 01	245	20 ott. 01	336/01		Gov.
6	383	18 ott. 01	248	24 ott. 01			Gov.
7	386	19 ott. 01	250	26 ott. 01			Parl
8	387	22 ott. 01	250	26 ott. 01	344/01		Gov.
9	391	11 ott. 01	253	30 ott. 01		2-3	Parl.
10	393	8 ott. 01	254	31 ott. 01			Parl.
11	394	25 ott. 01	254	31 ott. 01	342/01	4	Gov.
12	397	26 ott. 01	258/S.O.	6 nov. 01			Gov.
13	399	31 ott. 01	259	7 nov. 01			Parl.
14	401	9 nov. 01	262	10 nov. 01	343/01	5	Gov.
15	405	16 nov. 01	268	17 nov. 01	347/01		Gov.
16	406	16 nov. 01	268	17 nov. 01	348/01	6	Gov.
17	409	23 nov. 01	274	24 nov. 01	350/01		Gov.
18	410	23 nov. 01	274	24 nov. 01	351/01		Gov.
19	413	27 nov. 01	276	27 nov. 01	354/01		Gov.
20	415	27 nov. 01	277	28 nov. 01	353/01		Gov.
21	417	27 nov. 01	279	30 nov. 01	355/01		Gov.
22	418	30 nov. 01	279	30 nov. 01	356/01	7-8	Gov.
23	419	29 nov. 01	280/S.O.	1 dic. 01			Gov.
24	424	28 nov. 01	285	7 dic. 01		9	Parl.
25	426	28 nov. 01	287	11 dic. 01		10	Parl.
26	428	3 dic. 01	288	12 dic. 01		11	Parl.
27	431	14 dic. 01	290	14 dic. 01	369/01		Gov
28	432	14 dic. 01	290	14 dic. 01	370/01		Gov.
29	436	29 nov. 01	293	18 dic. 01			Gov.
30	437	6 dic. 01	293	18 dic. 01			Parl.
31	438	15 dic. 01	293	18 dic. 01	374/01		Gov.
32	441	21 dic. 01	297	22 dic. 01	381/01	12	Gov.
33	442	21 dic. 01	298	24 dic. 01		13	Gov.
34	443	21 dic. 01	299/S.O.	27 dic. 01			Gov.
35	444	21 dic. 01	299	27 dic. 01	390/01		Gov.
36	448	28 dic. 01	301/S.O.	29 dic. 01			Gov.
37	449	28 dic. 01	301/S.O.	29 dic. 01			Gov.

(a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

(b) Le leggi, per le quali è omessa l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2001

(importi in milioni)

Numero legge	2001	2002	2003	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
367	1.050	1.050	1.050		1.050
391	1.050	1.050	1.050		1.050
394	27.000				
401	27.000				
406	15.668				15.668
418	314.000	413.000	40.000		40.000
424		5.000			
426		6.000	500		500
428	13.000	8.000	8.000		
441	75	450			
442		1.905	30		30
Totale	398.843	436.455	50.630		58.298

Tavola n. 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA

SETTEMBRE-DICEMBRE 2001

(importi in milioni)

	2001	2002	2003	Totale	%
Fondi speciali:					
parte corrente	20.593	55.205	42.380	118.178	13,34
conto capitale	40.000	8.000	8.000	56.000	6,32
	60.593	63.205	50.380	174.178	19,66
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	250	250	250	750	0,08
Nuove o maggiori entrate				0	0,00
Altre forme di copertura *	338.000	373.000		711.000	80,25
Totale	398.843	436.455	50.630	885.928	100,00

SCHEDA N. 1

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 5/10/2001, n. 367
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e Svizzera che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20/04/1959 e ne agevola l'applicazione , fatto a Roma il 10/09/1998, nonché conseguenti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale.

Articolo 19 Comma 1

Oggetto della disposizione:
Norme di copertura

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero per gli affari esteri

I ANNO --> 2001	Importo	1.050
II ANNO --> 2002	Importo	1.050
III ANNO --> 2003	Importo	1.050

Oneri a regime: 1.050 milioni annui

CORR. PERM.

SCHEDA N. 2

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 11 ottobre 2001, n. 391

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, fatto a Roma il 25 novembre 1999

Articolo 4 Comma 1

Oggetto della disposizione:
Spese di funzionamento del comitato di pilotaggio

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 18 comma 5 della legge 6 dicembre 1991, n. 394

I	ANNO --> 2001	Importo	250
II	ANNO --> 2002	Importo	250
III	ANNO --> 2003	Importo	250

Oneri a regime: 250 milioni annui

CORR. PERM.

SCHEDA N. 3

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 11 ottobre 2001, n. 391

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, fatto a Roma il 25 novembre 1999

Articolo 4 Comma 2

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura per ulteriori oneri

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero per gli affari esteri

I	ANNO --> 2001	Importo	800
II	ANNO --> 2002	Importo	800
III	ANNO --> 2003	Importo	800

Oneri a regime: 800 milioni annui

CORR. PERM.

SCHEDA N. 4

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 25 ottobre 2001, n. 394

Misure urgenti per l'interruzione tecnica dell'attività di pesca nel 2001

Articolo 1 Comma 3

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo delle disponibilità finanziarie del fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie).

I ANNO --> 2001 Importo 27.000

CAP. TEMP:

SCHEDA N. 5

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 9 novembre 2001, n. 401

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile

Articolo 5-ter Comma 2

Oggetto della disposizione:
Strutture logistiche della Direzione generale della Protezione civile. Adeguamento dell'organizzazione strumentale

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

( ) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero dell'interno

I ANNO --> 2001 Importo 27.000

CAP. TEMP.

SCHEDA N. 6

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 16 novembre 2001, n. 406

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 348, recante disposizioni urgenti per la partecipazione militare italiana alla missione internazionale di pace in Macedonia

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (8.564 milioni per il 2001).
--> Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri (7.104 milioni per il 2001).

I ANNO --> 2001 Importo 15.668

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 7

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 30 novembre 2001, n. 418

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2001, n. 356, recante interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi

Articolo 8-bis comma 2

Oggetto della disposizione:
Termini di pagamento dell'accisa

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (3.000 milioni per il 2001).
--> Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri (40.000 milioni dal 2002).

I	ANNO --> 2001	Importo 3.000
I	ANNO --> 2002	Importo 40.000
II	ANNO --> 2003	Importo 40.000

Oneri a regime: 40.000 milioni annui

CORR. PERM.

SCHEDA N. 8

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 30 novembre 2001, n. 418

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2001, n. 356, recante interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi

Articolo 9 comma 2

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura

5. ALTRE FORME DI COPERTURA
Utilizzo di parte delle entrate di cui all'art. 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, come modificato dal comma 1 dello stesso art. 9.

I	ANNO --> 2001	Importo	311.000
II	ANNO --> 2002	Importo	373.000

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 9

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 28 novembre 2001, n. 424

Rifinanziamento della legge 1° marzo 2001, n. 39, per lo svolgimento dei XIX Giochi mondiali silenziosi

Articolo 2 comma 1

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali

I ANNO --> 2002 Importo 5.000

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 10

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 28 novembre 2001, n. 426

Misure contro la violenza nello sport e il doping. Istituzione del Museo dello sport italiano

Articolo 1 comma 2

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali (6.000 milioni per il 2002).
--> Accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (500 milioni dal 2003)

I ANNO --> 2002 Importo 6.000
II ANNO --> 2003 Importo 500

Oneri a regime: 500 milioni annui

CORR. PERM.

SCHEDA N. 11

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 3 dicembre 2001, n. 428

Norme per il finanziamento dei lavori per la falda acquifera di Milano e per il completamento della diga foranea di Molfetta. Ulteriore proroga del termine di cui all'articolo 3 della legge 16 aprile 1973, n. 171, e successive modificazioni, in materia di prelievo delle acque di falda nel litorale di Venezia.

Articolo 1 commi 4

Oggetto della disposizione:
Esecuzione delle opere ed impianti per il controllo della falda acquifera di Milano e per la prosecuzione dei lavori di costruzione della diga foranea del porto di Molfetta

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

( ) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (10.000 milioni per il 2001 e lire 5.000 per ciascuno degli anni 2002 e 2003)
--> Accantonamento relativo al Ministero dei lavori pubblici (3.000 milioni per ciascuno degli anni dal 2001 al 2003)

I	ANNO --> 2001	Importo 13.000
II	ANNO --> 2002	Importo 8.000
III	ANNO --> 2003	Importo 8.000

CAP. TEMP.

SCHEDA N. 12

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 3 dicembre 2001, n. 441

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2001, n. 381, recante disposizioni urgenti concernenti l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), l'anagrafe bovina e l'Ente irriguo umbro-toscano

Articolo 5 comma 2

Oggetto della disposizione:
Esecuzione delle opere ed impianti per il controllo della falda acquifera di Milano e per la prosecuzione dei lavori di costruzione della diga foranea del porto di Molfetta

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (75 milioni per il 2001 e 450 milioni circa per il 2002)

I	ANNO --> 2001	Importo 75
II	ANNO --> 2002	Importo 450

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 13

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 21 dicembre 2001, n. 442

Disposizioni integrative in materia di impiegati a contratto in servizio presso la Rappresentanze diplomatiche, gli Uffici consolari e gli Istituti italiani di cultura all'estero

Articolo 7 comma 1

Oggetto della disposizione:
Norma di copertura

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

( ) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)

VOCE:
--> Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO --> 2002	Importo	1.905
II	ANNO --> 2003	Importo	30

Oneri a regime: 30 milioni annui

CORR. PERM.