

termini molto più garantisti di prima nei confronti dei contribuenti, mentre l'orientamento all'utenza della stessa organizzazione degli apparati amministrativi ha contribuito ad eliminare quella quota di evasione – sicuramente significativa – che era dovuta alla mancanza di informazione e di assistenza. Nello stesso senso ha operato l'istituzione, prima, e l'estensione, poi, sia del diritto d'interpello, sia dell'istituto dell'autotutela. Gli effetti più rilevanti sono però quelli degli studi di settore, del ravvedimento operoso e dell'accertamento con adesione, che, insieme, hanno tutti contribuito a ridurre drasticamente l'alea ed i timori di un eventuale controllo fiscale ed hanno conseguentemente contribuito ad accrescere la tranquillità fiscale.

Le incertezze oggettive sugli esiti della progettata sanatoria hanno indotto a modificare il primitivo orientamento e a introdurre una forma di condono c.d. "tombale", modellato su quello della legge n. 413/91 che produsse, allora, un gettito di oltre 18 mila miliardi di lire.

La normativa adottata, come modificata e integrata con il D.L. n. 282 del 24 dicembre, già citato, intende facilitare e incentivare al massimo l'adesione dei contribuenti: la copertura per i reati fiscali, societari e penali connessi, è estesa a tutti i soggetti; il condono si applica anche per l'IVA omessa; è prevista la possibilità della dichiarazione integrativa in forma riservata e le aliquote sono ora stabilite ad un livello di appena un terzo di quelle del 1991 (8, 6 e 4% rispetto a 20, 18 e 15%). Sul piano amministrativo, poi, sono state previste modalità di adesione particolarmente semplici e una adesione forfetaria cautelativa anche per contribuenti "congrui" sulla base degli studi di settore e l'allungamento – da 5 a 7 anni – dei termini di decadenza dell'azione accertatrice.

L'obiettivo chiaramente perseguito sembra, quindi, essere quello di incentivare ad aderire al condono indiscriminatamente tutti i contribuenti, indotti, anche se in regola, ad assicurarsi con oneri molto contenuti un ampio periodo di tranquillità fiscale. E', infatti, solo ipotizzando un'adesione di massa, multipla di quella della legge 413/91, che si può spiegare la previsione di gettito formulata.

Anche se è verosimile l'ipotesi di vasta adesione, mancano, tuttavia, elementi per poter formulare valutazioni sull'effettiva realizzabilità del gettito atteso. Alla cautela si è indotti sia dalle considerazioni già svolte lo scorso ottobre, sia dal dato del drastico

abbassamento delle aliquote che può sicuramente convincere ad aderire i contribuenti medio piccoli, ma che comporterà il ridimensionamento del gettito derivante dall'adesione dei contribuenti di maggiori dimensioni, più consapevoli dei mutamenti prima ricordati, nel rapporto fisco-contribuenti.

7.

Gli effetti del D.L. n. 282 del 24 dicembre 2003

Importanti effetti di rafforzamento degli interventi correttivi disposti con la legge finanziaria per il 2003 e con gli altri provvedimenti varati a partire dal mese di luglio, sono da attribuire al complesso delle misure del decreto legge 282/2002, convertito con legge n. 27 del 21 febbraio 2003, recante disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità. Dal punto di vista quantitativo il provvedimento in parola è di sicuro rilievo per i suoi effetti sui conti del 2003, anche se alcuni degli interventi disposti hanno esercitato effetti soltanto sui conti del 2002.

La norma che reca i maggiori benefici sul gettito 2002 è quella con la quale sono stati obbligati i concessionari della riscossione a versare, entro il 30 dicembre di ogni anno, non più soltanto il 23,5% delle somme riscosse nell'anno precedente - come era stato peraltro disposto dal decreto legge 209/2002, che aveva elevato l'aliquota originaria di 3,5 punti percentuali - bensì il 32%. Secondo le valutazioni della stessa Relazione tecnica, tale modifica ha comportato un maggior gettito, in conto 2002, di oltre 1,2 miliardi di euro. Si tratta di un effetto che, essendo legato ad un aumento dell'aliquota di acconto, può, peraltro, essere considerato permanente, anche se la sua effettiva consistenza dipende, come è ovvio, dall'andamento della base imponibile sottostante. L'aumento dell'aliquota rafforza gli effetti sul gettito delle norme in materia di concessionari della riscossione disposte con il decreto legge dell'8 luglio 2002, n.138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178 con la quale - nel quadro di una modifica strutturale delle modalità di remunerazione dei concessionari per i ruoli emessi da uffici statali - sono stati fissati specifici obiettivi annuali (per il

2002 e 2003) ed è stato disposto che i concessionari stessi anticipino comunque, a fine anno, senza diritto ad interessi, il versamento degli importi corrispondenti agli obiettivi stabiliti. Si stima che, in virtù di tali disposizioni, i concessionari abbiano versato nel 2002 circa 1 miliardo di euro, cifra che se ha migliorato i saldi della finanza pubblica nel 2002 li peggiorerà per circa 500 milioni di euro nel 2003 e per altri circa 500 milioni nel 2004, dal momento che la norma stabilisce che la restituzione dell'anticipo avviene "in due quote uguali negli anni 2003 e 2004" tramite "compensazione, fino ad estinzione del credito, con gli importi dei riversamenti dovuti nei predetti anni".

Significativo è stato altresì il riflesso sui conti pubblici del 2002 dell'articolo 1 dello stesso d.l. 282/2002, con il quale è stato disposto che in attuazione della decisione comunitaria del dicembre 2001 con la quale sono state dichiarate illegittime alcune misure agevolative (in quanto ricadenti nella fattispecie degli aiuti di Stato) concernenti istituti bancari, questi stessi istituti restituissero i risparmi di imposta relativi al triennio 1998-2000 (poco meno di 950 milioni di euro, comprensivi degli interessi). Gli effetti contabili di tale misura sono, naturalmente, straordinari e limitati al solo 2002.

8.

La finanziaria e gli enti territoriali

La finanziaria interviene nuovamente sul tema del contributo degli enti decentrati agli equilibri di finanza pubblica dopo una fase di rallentamento e di difficoltà nella traduzione operativa del nuovo testo costituzionale.

In materia di entrata, le disposizioni introdotte interessano gli enti territoriali in maniera diretta ed indiretta. Si riducono le basi imponibili Irpef e Irap, incidendo per questa via sia sulle entrate proprie degli enti decentrati che sulla leva fiscale da queste attivabile. La modifica del sistema di tassazione delle persone fisiche comporta una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro; le norme relative all'Irap producono una flessione del gettito stimata in 326 milioni nel 2003. In entrambi i casi il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali, anche se non deve essere sottovalutato l'effetto di progressiva "erosione" delle basi imponibili regionali.

Senza immediati effetti finanziari sono le norme che prevedono la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP e quelle che, nel caso delle regioni a statuto ordinario, dispongono lo slittamento a novembre 2003 della data di fissazione definitiva delle aliquote di compartecipazione previste dal decreto legislativo 56/2000, la destinazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge ad un fondo unico dei trasferimenti erariali di natura corrente destinati alle regioni ma senza specifica collocazione territoriale e la modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo 56/2000 con la esclusione dai trasferimenti previsti dalla "legge Bassanini" da trasformare in compartecipazioni delle somme riconosciute per il trasporto locale .

In materia di spesa, la manovra estende e rafforza misure già adottate nelle più recenti manovre finanziarie. Dalla conferma per le regioni a statuto ordinario delle disposizioni relative al patto di stabilità interno introdotte con la finanziaria per il 2002, e dalla definizione per gli enti locali (superiori a 5.000 abitanti) di nuovi vincoli all'incremento del disavanzo finanziario è atteso un risparmio di 2.200 milioni di euro nel 2003, che cresce negli anni successivi rispettivamente a 2.550 milioni nel 2004 e 3.060 milioni nel 2005. Viene previsto, inoltre, un regime sanzionatorio nel caso di non conseguimento degli obiettivi che consiste , nel caso delle regioni, nell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legge 63/2002 (abbattimento delle somme riconosciute per il fabbisogno sanitario ai livelli precedenti all'accordo di agosto 2001) e in quello di province e comuni (al di sopra dei 5.000 abitanti) nel divieto di procedere ad assunzioni di personale, nel divieto di ricorrere ad indebitamento per il

finanziamento di investimenti e nella riduzione del 10% delle spese di acquisto di beni e servizi. Si tratta di vincoli stringenti che, specie nel caso degli enti locali, potrebbero costringere ad un allungamento dei tempi di pagamento degli acquisti o a una significativa contrazione dei servizi o a incrementi tariffari.

In materia sanitaria le disposizioni si muovono, in larga parte, nella logica sottesa ai precedenti provvedimenti di contenimento e razionalizzazione della spesa. Sono confermate le misure di riduzione del prezzo di vendita al pubblico dei medicinali in vista del nuovo prontuario farmaceutico (700 milioni i risparmi previsti) e le limitazioni dei convegni e congressi organizzati dalle imprese farmaceutiche. A queste si aggiungono l'aumento dello sconto a carico delle farmacie, il ripristino dei ticket sull'assistenza specialistica e diagnostica (1.085 milioni nel 2003 e 2.169 nel 2004 e nel 2005) e l'inasprimento del regime relativo alle cure termali (13 milioni).

Un miglioramento dell'indebitamento netto per 300 milioni di euro all'anno è atteso poi dall'estensione agli enti territoriali dell'obbligo di trasformazione dei contributi a fondo perduto alle imprese in prestiti. Va osservato a tal proposito che la trasformazione delle normative regionali secondo i criteri indicati può comportare (come per il caso nazionale) un forte rallentamento nell'operatività degli strumenti di sostegno alle imprese. La modifica dei sistemi di sostegno dovrà, con ogni probabilità, scontare, oltre ad una fase di predisposizione normativa, anche quella riconducibile all'esame e all'approvazione delle autorità comunitarie del nuovo sistema di aiuti. In questo caso il contenimento della spesa può comportare il rischio di un rallentamento nella crescita nelle aree del paese dove il sistema di sostegno assolve un ruolo importante di stimolo allo sviluppo.

9.

Il concambio dei titoli di Stato

Nell'ambito delle altre misure assunte con la legge finanziaria per il 2003, particolare rilievo assume, per i riflessi che, come, in precedenza ricordato, ha già prodotto sull'andamento del rapporto debito pubblico/pil, quella di cui all'articolo 65:

con tale disposizione è stato autorizzato, con effetto dal 30 dicembre 2002, il concambio dei titoli di Stato di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 26 novembre 1993, n. 483, con altri titoli di Stato per un ammontare di pari valore di mercato. L'operazione, condotta sulla base di un'apposita convenzione stipulata tra Ministero dell'economia e delle finanze e Banca d'Italia, ha comportato una riduzione dello stock del debito pubblico di circa 24 miliardi di euro, pari all'1,8% del pil (il valore nominale complessivo dei 7 titoli *concambiati* era, infatti, pari a 39,3 miliardi di euro mentre il valore nominale dei nuovi titoli emessi è pari a 15,4 miliardi di euro). La parità del valore di mercato implica, per definizione, che a fronte del minor valore di rimborso i nuovi titoli portino una cedola più elevata (variabile tra il 5 ed il 6,5%) di quella preesistente (pari all'1%) con ricadute negative – non determinate, ma comunque modeste - sulla spesa per interessi degli esercizi futuri. La norma ha, inoltre, disposto che “a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data del concambio, la perdita conseguente alla minusvalenza patrimoniale di cui al predetto concambio è integralmente deducibile”, con il che si riducono, e per un certo numero di anni, le imposte sul reddito dovute dalla Banca d'Italia. A copertura della minusvalenza in parola, la Banca d'Italia potrà utilizzare, in esenzione d'imposta, i fondi costituiti con la rivalutazione dell'oro, per le quote accertate al 1° gennaio 1999 e ancora esistenti alla data del concambio. La Corte, in linea con quanto sottolineato dalla Banca Centrale Europea - che sul provvedimento ha espresso il suo parere il 6 dicembre 2002 (in virtù dell'art. 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, terzo trattino, della Decisione 98/415/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative) - ritiene che l'operazione in parola sia da apprezzare positivamente nella misura in cui converte crediti non negoziabili in crediti negoziabili e conferisce quindi maggiore flessibilità alla stessa politica monetaria del Sistema Monetario delle Banche centrali (SEBC). La scelta di concentrare gli effetti dell'operazione nel 2002 rischia di mettere parzialmente in ombra il suo prioritario obiettivo – per l'appunto quello della maggiore trasparenza della situazione contabile dell'Eurosistema - esaltando al contrario l'effetto, teoricamente secondario, della riduzione *una tantum* dello stock di debito pubblico.

10.*Il c.d. decreto taglia-spese*

Come è stato già osservato, la manovra di bilancio per il 2003, pur avendo nella legge finanziaria il suo tradizionale punto di riferimento, si è giovata di una serie di misure legislative approvate sia prima – con conseguenti effetti di miglioramento degli andamenti tendenziali – sia dopo il varo della l.f. da parte del Parlamento, con effetti di rafforzamento delle correzioni. Tra le misure più importanti disposte già durante l'estate, al fine di contenere una espansione del fabbisogno pubblico che appariva almeno in termini di cassa particolarmente accentuata, è certamente il decreto cosiddetto *taglia-spese*, tramite il quale il fabbisogno e l'indebitamento netto della Pa del 2002 sarebbero stati contenuti, rispettivamente nella misura di 1 miliardo e di 2,4 miliardi di euro.

Con il D.L. 194/2002 e la legge di conversione 246/2002 sono state, infatti, introdotte due nuove regole nell'ordinamento contabile: la prima limita automaticamente l'efficacia delle leggi di spesa agli importi espressamente autorizzati nei relativi provvedimenti legislativi, così che, una volta accertato con decreto del Ragioniere generale dello Stato il raggiungimento di questi limiti, esse non possono più trovare applicazione; la seconda consente limitazioni generalizzate all'assunzione di impegni e pagamenti da parte del Ministro dell'economia, a seguito di atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri, che accerti un rilevante scostamento degli andamenti tendenziali dagli obiettivi del Documento di Programmazione economica e finanziaria.

La Corte non può non apprezzare la finalità di rafforzare la tenuta dei limiti definiti dal Parlamento e, pertanto, di rendere effettivo l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost. (prima regola) e di salvaguardare la conservazione in corso di esercizio degli obiettivi programmatici (seconda regola).

Sorgono peraltro alcuni problemi, connessi ai rapporti tra tetti di spesa e soddisfacimento dei diritti soggettivi e all'equilibrio dei rapporti Parlamento-Governo in materia di bilancio, su cui la Corte, nella recentissima audizione presso la Commissione

bilancio Senato (12 marzo 2003), cui si rinvia, ha formulato alcune osservazioni e alcuni suggerimenti.

Per quanto riguarda, in particolare, la difficoltà di fissare un tetto di spesa per le leggi che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari, una opportuna soluzione – di cui esiste qualche esempio nella legislazione degli ultimi anni – potrebbe consistere nella gradazione, legislativamente predeterminata, della misura dei benefici o dei requisiti dei beneficiari o dei tempi di erogazione in relazione allo stanziamento prefissato.

In merito poi alla conservazione degli equilibri programmatici, oltre ad indicare le vie di una approvazione da parte delle Camere nei tempi ragionevolmente consentiti dagli strumenti disponibili, si è anche osservato che le misure di emergenza consentite agiscono sugli effetti, ma non sulle cause degli squilibri e che la loro efficacia non può che avere nella maggioranza dei casi carattere transitorio.

Ai fini di una più attendibile predeterminazione delle poste di bilancio, sarebbe anche opportuno che almeno le voci più rilevanti delle previsioni di entrata e delle determinazioni di spesa a legislazione vigente fossero accompagnate da una relazione tecnica che desse esatto conto dei criteri seguiti per le relative quantificazioni.

Infine, nell'ambito del rafforzamento degli strumenti di controllo della legislazione di spesa, oltre all'affidamento in via permanente alle relazioni quadrimestrali della Corte della verifica delle coperture dei decreti delegati, potrebbe essere previsto l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire al Parlamento sulle osservazioni contenute nelle relazioni stesse.

La copertura degli oneri di natura corrente

11.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è caratterizzata anche quest'anno dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione di bilancio per il 2000, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si è invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Già a partire dalla relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre del 1999, la Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza.

Si era infatti richiamata l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi, che quest'anno ricorre per la prima volta anche al netto delle regolazioni contabili, lo squilibrio ancora esistente nella parte corrente del bilancio dovrebbe indurre a ritenere tale utilizzazione – sempre tenendo conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non del tutto rispondente a criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

A tale riguardo, si sottolinea la circostanza che le nuove o maggiori entrate previste a copertura dei nuovi oneri di natura corrente sono costituite quest'anno essenzialmente dai condoni e misure analoghe, che nel loro insieme “pesano” per circa il 75% del totale dei mezzi di copertura al netto dell'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico e del 63% circa al lordo dell'utilizzazione stessa: provvedimenti questi, come già indicato, dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza su cui influiscono non soltanto fattori logici, ma anche storici e psicologici.

Da ultimo, si richiama l'attenzione su due ulteriori inconvenienti derivanti sull'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

In primo luogo, infatti, si verifica l'effetto paradossale per cui il peggioramento degli andamenti dell'anno precedente e quindi del risparmio pubblico risultante dall'assestamento determina – qualora non influenzi le previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo – un ampliamento del differenziale e pertanto una maggiore disponibilità di copertura.

In secondo luogo, il progressivo slittamento temporale dell'approvazione dell'assestamento (quest'anno protratto al 29 novembre) non consente fin quasi al termine della sessione di bilancio di conoscere con certezza il differenziale in parola e pertanto gli strumenti di copertura a disposizione.

Analogamente, miglioramenti gestionali che dovessero manifestarsi nell'ultimo scorcio dell'esercizio non potrebbero modificare il livello certificato dall'assestamento con la conseguenza che il risparmio pubblico dell'esercizio precedente determinato a consuntivo potrebbe essere molto diverso da quello risultante dall'assestamento e anche tale da non dar luogo ad alcun margine differenziale rispetto alle previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

12.

La coincidenza del quadrimestre in esame con la sessione di bilancio e la tendenza ad una certa diminuzione della produzione legislativa, manifestatasi nel periodo più recente, hanno determinato l'approvazione di un numero piuttosto limitato di leggi.

Nel periodo settembre-dicembre sono state infatti pubblicate complessivamente 32 leggi (a fronte rispettivamente di 37,56 e 61 nel corrispondente periodo dei tre esercizi precedenti), di cui 7 di ratifica di trattati internazionali (tipologia che interessa mediamente circa un quinto delle leggi approvate) e 12 di conversione di decreti legge: l'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, che, come è noto, ha subito un'impennata nell'ultimo triennio, continua così a

mantenersi su livelli decisamente elevati (35% circa dell'intera produzione legislativa e 50% delle leggi di spesa).

L'incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare – complessivamente 6 – resta nella media degli ultimi anni.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 43 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario – oltre alla già citata legge n. 246 (c.d. tagliaspese), alla legge di approvazione del rendiconto (n. 258) e a quella di assestamento del bilancio (n. 269), alla legge finanziaria (n. 289) e alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 290) – ammontano a 16, di cui 8 di conversione di decreti legge e 3 di ratifica di trattati internazionali. A differenza del consueto, nessuna di esse è invece di iniziativa parlamentare. Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2002/2004 ammontano a complessivi 2.337 milioni circa, di cui poco più di 710 nel 2002, oltre 1.134 nel 2003 e oltre 493 nel 2004 a fronte di un valore medio quasi doppio 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 misure di natura espansiva, anche quest'anno di particolare rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente (nuova articolazione delle aliquote IRPEF, ecc.), sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Gli oneri successivi al 2004, anch'essi indicati nella tavola n. 2 e nelle schede, comprendono oneri pluriennali relativamente modesti, recati da tre leggi di spesa, una sola delle quali (n. 256 del 13 novembre, di conversione del D.L. n. 200, recante interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici) dispone l'assunzione di limiti d'impegno, comportanti oneri complessivi di 11 milioni di euro annui per un quindicennio.

La legge n. 268 del 22 novembre, di conversione del D.L. n. 212 (Misure per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e

musicale) prevede per il triennio compreso nel bilancio pluriennale e per il biennio successivo l'onere annuo di 75 milioni di euro a titolo di regolazione contabile per sanare situazioni debitorie delle università derivanti da spese di personale.

Pur scaturendo tale situazione debitoria da spese di natura certamente corrente, il suo ripiano tramite regolazione debitoria, per effetto della nuova classificazione economica delle spese dello Stato (SEC 95), deve gravare sul fondo speciale di parte capitale.

In tal modo, peraltro, dal punto di vista sostanziale, non soltanto un onere di natura corrente relativo ad esercizi pregressi va a gravare su risorse successive, ma si determina anche una perdita di significatività della classificazione della spesa.

La questione è destinata a riproporsi in futuro in quanto la sanatoria è stata limitata a 375 milioni di euro a fronte di una situazione debitoria espressamente cifrata in circa 524 milioni di euro. Inoltre, come rilevato in sede d'esame presso la Commissione Bilancio della Camera (6 novembre 2002), la natura dei disavanzi ha carattere strutturale e pertanto suscettibile di ripetersi negli esercizi futuri in assenza della previsione di adeguate risorse che consentano di ripristinare l'equilibrio finanziario delle università: profilo che peraltro la legge in esame non prende in considerazione, mancando così di impedire la formazione di ulteriori possibili oneri latenti.

Rispetto agli oneri pluriennali, di entità piuttosto modesta, quelli permanenti, pari complessivamente a poco meno di 203 milioni di euro in ragione di anno, rappresentano invece un onere finanziario piuttosto consistente, inferiore comunque alla media degli esercizi precedenti ed ancor più ai picchi del 1999 e del 2000, e sono tutti di carattere corrente.

La quasi totalità degli oneri permanenti è recata da due leggi: in particolare, la quota più rilevante (145 milioni di euro annui, pari ad oltre il 70% del totale) è connessa alla già citata legge n. 268 e si riferisce essenzialmente al finanziamento degli uffici scolastici regionali. Inoltre, la legge n. 265, già esaminata nel paragrafo relativo alla manovra, prevede oneri permanenti per 38 milioni di euro annui.

Le spese in conto capitale – depurate del citato importo di 75 milioni di euro annui per regolazione debitoria – sono pari a circa 530 milioni di euro e rappresentano circa un quarto del totale, evidenziando così un ulteriore progresso nella ripresa della spesa di

investimento: tanto più se si considera che, come si è detto, la quota di maggior rilievo della spesa stessa è ora allocata nell'articolato della legge finanziaria.

La maggior parte della spesa in argomento è prevista dalla legge n. 273 del 12 dicembre ("Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza") per un complesso di circa 334 milioni di euro nel triennio; oneri di rilievo sono poi contenuti nella legge n. 256 del 13 novembre e nella legge n. 286 del 27 dicembre (rispettivamente circa 50 e 70 milioni di euro, sempre nel triennio del bilancio pluriennale), recanti interventi la prima nel settore agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici e la seconda a favore delle popolazioni colpite da calamità naturali nelle regioni Molise e Sicilia.

Sotto il profilo della quantificazione, gli oneri sono comunque limitati all'importo degli stanziamenti, che rappresentano pertanto dei tetti di spesa. Le relazioni tecniche, tutte estremamente sommarie, non forniscono tuttavia elementi sufficienti per poter valutare la congruità degli stanziamenti rispetto alle finalità perseguite.

In particolare, poi, per quanto riguarda la legge n. 256 le modifiche apportate in sede di conversione del decreto-legge originario non sono state supportate da una relazione tecnica e, per quanto riguarda la legge n. 286, lo stanziamento non sembra comunque esaurire le esigenze già manifestatesi, soprattutto in quanto, sempre in sede di conversione, è stata aggiunta ai territori danneggiati già previsti dal decreto legge l'intera provincia di Foggia, senza corrispondente incremento delle risorse precedentemente stanziare.

Premesso che è ovviamente molto difficile determinare l'entità delle risorse da impiegare a fronte di calamità naturali al momento dell'adozione del provvedimento d'urgenza – che, proprio per sua natura, deve collegarsi il più rapidamente possibile all'evento dannoso -, la situazione appare almeno parzialmente diversa al momento dell'adozione della legge di conversione, quando il tempo trascorso dovrebbe poter consentire una valutazione delle esigenze più aderente alla realtà: valutazione che potrebbe essere contenuta in una relazione tecnica supplementare.

Tutti gli importi indicati sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. L'attendibilità di tali indicazioni, pur subordinata a qualche incertezza derivante dalla scarsità di notizie alla base di 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.

Oneri di tale natura derivano dall'unica previsione di spesa contenuta nella legge n. 284 del 27 dicembre, di conversione del D.L. n. 236 ("Disposizioni in materia di termini legislativi in scadenza"), che, all'art. 8, proroga le disposizioni relative al funzionamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari all'estero. Qui, in effetti, trattandosi di diritti soggettivi conferiti ad una platea di interessati il cui numero ed il cui costo medio sono difficilmente predeterminabili con esattezza, la quantificazione effettuata potrebbe essere soggetta a scostamenti a consuntivo.

Opportunamente pertanto la norma originaria è stata modificata in sede di conversione prevedendo che lo stanziamento effettuato costituisca un tetto di spesa.

Sempre sotto il profilo della quantificazione, va da ultimo segnalato che, nell'ambito della legge n. 222 del 9 ottobre, di conversione del D.L. n. 195 ("Disposizioni in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari"), la corresponsione di compensi per lavoro straordinario appare – stando alla formulazione della relativa norma (art. 3 comma 2-bis) – di natura permanente, mentre l'attività relativa (legalizzazione del lavoro irregolare) dovrebbe concludersi nel 2003.

Sotto il profilo delle modalità di copertura, l'utilizzazione di accantonamenti dei fondi speciali ha interessato il 55% circa degli oneri da coprire, mentre alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa si è fatto ricorso per poco più del 5% di essi. Forme di copertura non chiaramente riconducibili a quelle elencate nella legge di contabilità, a differenza del consueto, sono state utilizzate in un solo caso, del tutto marginale sotto il profilo finanziario (0,5% del totale): si tratta in particolare dell'utilizzo di una quota

parte dei proventi derivanti dall'espletamento della gara relativa quantitativamente al rilascio delle licenze per il "wireless local loup", già acquisite in bilancio, a copertura di benefici dello stesso importo concessi ai soggetti che abbiano investito nella realizzazione d'infrastrutture di rete a larga banda. Nella sostanza, pertanto, questa forma di copertura può essere assimilata al ricorso a nuove entrate.

Del tutto anomala rispetto alla media è stata invece la copertura di nuovi oneri mediante nuove o maggiori entrate (908 milioni di euro, pari al 39% circa del totale). Peraltro, tale forma di copertura ha riguardato la sola legge n. 265, di conversione del D.L. 209, di cui si è già trattato nella parte generale, che, a fronte di entrate di grande rilievo, prevede appunto oneri per 908 milioni di euro nel triennio, che impegnano una quota relativamente modesta delle entrate stesse.

Premesso pertanto che l'ampia forbice tra entrate e oneri non consente dubbi sull'effettività della copertura, va comunque rilevato che le note integrative della relazione tecnica presentate dal Ministero dell'economia a supporto delle modifiche introdotte nel corso della conversione del decreto-legge originario non sono state inserite negli atti parlamentari, con i connessi effetti negativi in termini di trasparenza e riscontro più volte evidenziati dalla Corte.

Per quanto riguarda le modalità di utilizzazione delle varie forme di copertura, nella quasi totalità dei casi esse non hanno luogo a specifiche osservazioni.

Fra gli aspetti da segnalare, va in primo luogo citata la copertura di una parte degli oneri recati dalla legge n. 256, di conversione del D.L. n. 200, già citata, attraverso la riduzione di una precedente autorizzazione di spesa contenuta nell'art. 36 del d.lgs. 228/01. Analogamente infatti a numerose altre fattispecie, su cui la Corte ha comunque sempre richiamato l'attenzione, e in contrasto con ovvi principi di trasparenza e ragionevolezza, la relazione tecnica non fornisce alcuna notizia circa l'effettiva disponibilità delle risorse cui si attinge e circa i motivi della loro mancata utilizzazione: disponibilità che comunque è stata verbalmente assicurata dal Governo in sede di Commissione bilancio.

In secondo luogo, la legge n. 273, anch'essa già citata, fornisce copertura ad una parte degli oneri recati dall'art. 8 (promozione dell'economia informatica nelle piccole e medie imprese) attraverso l'utilizzazione di residui di stanziamento presenti nel Fondo (iscritto in bilancio) per il finanziamento della ricerca scientifica e originariamente destinati all'istituzione della carta di credito formativa per i cittadini italiani che hanno compiuto diciotto anni nel 2001. Nessuna notizia è però fornita sullo stato di realizzazione di tale obiettivo, sui relativi programmi, sugli oneri già sostenuti e su quelli eventualmente da sostenere: notizie queste senza le quali – analogamente alla fattispecie precedente – non può valutarsi l'effettiva disponibilità delle risorse cui si attinge ed il rispetto del vincolo di destinazione dei residui di parte capitale.

Da ultimo, la legge n. 286 del 27 dicembre, di conversione del D.L. n. 245, anch'essa già citata, provvede alla copertura degli oneri per complessivi 70 milioni di euro nell'ambito delle risorse del Fondo per la protezione civile mediante la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa – di parte capitale – relativa ai provvedimenti in favore della popolazione delle province di Siracusa, Catania e Ragusa colpite dal terremoto nel dicembre 1990 e delle zone danneggiate dalle avversità atmosferiche dal giugno 1990 al gennaio 1991 di cui al D.L. 142/91 convertito con legge 195/91, come quantificata dalla tab. C della legge finanziaria.

Premesso che anche qui non viene fornita alcuna indicazione circa gli obiettivi alla base della quantificazione delle risorse operata in tab. C, le ragioni della mancata utilizzazione delle risorse stesse e pertanto l'effettiva sussistenza della loro attuale disponibilità, si segnala che parte delle risorse stesse è destinata ad interventi di parte corrente (minori entrate connesse allo slittamento dei termini per l'adempimento di obbligazioni tributarie e previdenziali), mentre l'autorizzazione di spesa cui si attinge è di parte capitale.

Non sembra inoltre che, contrariamente a quanto affermato nella relazione tecnica, lo stanziamento relativo a quest'ultima tipologia di oneri (11,5 milioni di euro) abbia natura di tetto di spesa.