

1997 l'aliquota dei contributi pensionistici a carico dell'impresa e dei lavoratori viene allineata a quella stabilita per il fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS.

A decorrere dall'anno 1997, inoltre, viene soppresso il concorso finanziario dello Stato per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali relativi al periodo 1988/1992, in favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (capitolo 7749/Tesoro), di cui all'art. 4, comma 5, della legge 31.12.1991, n. 415 e successive modificazioni.

2. Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

2.1 Dati e valutazione d'insieme

Per la legislazione di spesa del quadrimestre in esame è stato determinante il dispiegamento degli effetti della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale, che ha affermato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost., dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione.

A seguito di tale pronuncia, infatti, la maggior parte dei numerosi decreti-legge più volte reiterati - taluni anche a partire dal 1993 - sono stati convertiti in legge nel breve lasso di tempo costituito dall'ultimo bimestre nel 1996.

Per quanto riguarda i referti quadrimestrali della Corte, tale vicenda pone finalmente termine alla grave perdita di significatività che essi avevano subito negli ultimi anni per l'addensarsi della spesa in un numero elevatissimo di decreti legge, in massima parte reiterati in forma sostanzialmente analoga nell'arco di più esercizi. Peraltro, il picco verificatosi proprio nel quadrimestre in esame - mentre la coincidenza temporale di gran

parte del terzo quadrimestre dell'anno con la sessione di bilancio ha in passato di regola comportato l'approvazione di un numero piuttosto limitato di leggi - rende privi di utilità, ed anzi fuorvianti, i confronti con gli omologhi periodi degli ultimi esercizi sia sotto il profilo della quantità sia sotto quello della tipologia della spesa.

Ciò premesso, si rileva che nel periodo settembre/dicembre 1996 sono state pubblicate 55 leggi; di esse, 29 provvedono alla conversione di decreti legge, 6 alla ratifica di trattati internazionali e 9 sono d'iniziativa parlamentare.

Come risulta dal prospetto n. 2 allegato, le leggi che recano nuovi oneri finanziari - oltre a quelle connesse alla sessione di bilancio (finanziaria, collegato e legge di bilancio) - ammontano a ventisette, tutte, salvo tre, di conversione di decreti legge. Le modifiche apportate in sede parlamentare ai testi originari sono abbastanza numerose, ma nel complesso incidono solo marginalmente sul totale degli oneri e consentono in larga misura l'utilizzazione delle relazioni inizialmente approntate.

Anche per effetto della stratificazione nel tempo di diverse disposizioni di spesa, talvolta di natura disparata, nei provvedimenti d'urgenza più a lungo reiterati, il numero delle autorizzazioni di spesa - ciascuna delle quali è rappresentata nelle 94 schede di copertura allegate - e soprattutto il rilievo finanziario complessivo risultano molto elevati.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1996/98 - cui vanno aggiunti quelli afferenti il 1994 e il 1995 per effetto dell'origine in tali esercizi di previsione di spesa recate da decreti-legge convertiti nel quadrimestre in esame - ammontano a circa 18.363 miliardi.

Gli oneri successivi al 1998 - indicati anch'essi nel prospetto n. 2 - comprendono una parte di oneri permanenti, tutti di carattere corrente, pari ad oltre 1.880 miliardi annui.

Va osservato al riguardo che una quantità così elevata di oneri correnti di carattere permanente, che corrispondono a diritti soggettivi dei beneficiari e che pertanto hanno natura obbligatoria, costituisce un elemento di rischio per l'equilibrio dei conti pubblici, in quanto la realtiva copertura, già affievolita nei due esercizi successivi al primo del bilancio triennale, come risulta anche dai minimi margini di copertura della spesa corrente risultanti dal prospetto allegato alla legge finanziaria per il 1996, appare sostanzialmente rinviata alle future manovre per gli esercizi successivi.

Gli oneri pluriennali, derivanti per il 94% circa dalle spese di investimento, comportano una spesa complessiva di 41.195 miliardi nell'arco di 15 anni (dal 1999 al 2012) e di ulteriori 1.400 miliardi nei 14 anni successivi.

In particolare essi ammontano a 3.555 miliardi nel 1999, 3.324 nel 2000, 3.413 nel 2001, 3.356 nel 2002, 3.294 nel 2003, 3.298 nel 2004, 3.180 nel 2005, 2.910 nel 2006, 2.680 nel 2007, 2.570 per ciascun anno dal 2008 al 2011 ed infine a 1.905 nel 2012. Va inoltre posta in rilievo l'altissima incidenza (circa il 97%) nell'ambito di tali oneri, delle spese non modulabili connesse ad ammortamento mutui e limiti di impegno.

Pur trattandosi nella quasi totalità di spese di investimento e pur tenute presenti le eventuali necessità derivanti dai profili temporali di tale tipo di spesa, resta il fatto che essa presenta un andamento fortemente crescente nel triennio e si addensa poi negli esercizi successivi. Si ha per conseguenza uno spostamento a medio e lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di modulazioni di sorta, senza che siano sostanzialmente apprestate risorse per farvi fronte.

Ciò comporta gli effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte posti ripetutamente in evidenza dalla Corte: tali effetti, particolarmente negativi quando derivano da spese correnti, appaiono comunque contraddittori nell'attuale situazione

per l'insoddisfacente andamento dei saldi tendenziali e la presenza di stringenti e gravosi obbiettivi di risanamento anche a medio termine.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: la loro attendibilità, discreta nei grandi numeri per effetto soprattutto della presenza di numerosi tetti di spesa per elevati importi, appare comunque soggetta ai rilievi sulla congruità delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi.

Inoltre, gli oneri indicati non esauriscono comunque completamente quelli derivanti dalla legislazione del quadrimestre, per la presenza, in talune leggi che contengono esplicite previsioni di spesa, di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nei paragrafi che seguono.

La grande eterogeneità della normazione del quadrimestre non consente di formulare valutazioni d'insieme sulla qualità e sui caratteri delle relazioni tecniche; in linea generale può peraltro osservarsi che, traendo origine molte disposizioni di spesa da provvedimenti d'urgenza adottati in precedenti esercizi, le relazioni stesse avrebbero potuto in molti casi avvalersi dei dati di consuntivo 1995, conferendo così certezza ai relativi dati quantitativi.

Permane inoltre, salvo rare eccezioni indicate nelle pagine che seguono, l'abituale mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando essi costituiscono dei tetti di spesa e non determinano pertanto di per sé rischi di scostamenti a consuntivo.

Come già osservato nella precedente relazione, ciò consentirebbe da un lato la dimostrazione della congruità dello stanziamento effettuato rispetto alle esigenze cui la norma è espressamente diretta a far fronte; e dall'altro la valutazione - in vista del possibile

accumulo di sostanziali oneri latenti - dell'eventuale insorgenza di ulteriore spese indotte dell'intervento oggetto della norma o comunque connesse con la prevedibile opportunità del completamento dell'intervento stesso.

La copertura degli oneri recati nella legislazione del quadrimestre in esame è attuata in molti casi - singolarmente indicati nei paragrafi che seguono - attraverso modalità estranee e comunque non chiaramente riconducibili alle tassativa elencazione contenuta nella legge 468, tra cui spicca la frequente utilizzazione di disponibilità di bilancio specie del conto dei residui e dei vari fondi interni ed esterni al bilancio stesso.

In aggiunta alle osservazioni formulate riguardo alle singole fattispecie nelle pagine che seguono, si richiama l'attenzione sulla circostanza che la utilizzazione di residui di stanziamento ed in generale il cambio di finalizzazione di spese già deliberate - anche se attuata attraverso l'esplicita riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e con l'osservanza delle condizioni indicate dalle legge 468 (art. 11 ter comma 1 lett. b) - può comunque determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese stesse.

Va da ultimo avvertito che la reiterazione di molti decreti-legge attraverso più esercizi e la conseguente allocazione delle somme stanziare nei singoli capitoli di bilancio ha determinato il frequente riferimento delle norme di copertura direttamente a questi ultimi e non più alle modalità sostanziali sottostanti. Nelle schede allegate sono state pertanto indicate, in ognuno di tali casi, le effettive modalità di copertura e il provvedimento d'urgenza che le ha originariamente previste.

2.2 Osservazioni specifiche su singole leggi

2.2.1 Legge 25 settembre 1996, n. 496 - Conversione in legge con modificazioni del D.L. 26.7.96 n. 393, recante: "Interventi urgenti di protezione civile"

La legge in argomento trae origine, attraverso successive reiterazioni, dal decreto legge 25 marzo 1996, n. 162 e comprende una serie di interventi di emergenza per recenti calamità naturali e vari finanziamenti e disposizioni meno contingenti, ma comunque per lo più connesse ad esigenze di protezione civile.

Le disposizioni autorizzative di nuove spese - singolarmente indicate nelle schede da 1 a 7 - assommano complessivamente a 364,3 miliardi per il 1996 e a 32 miliardi per ciascuno degli anni 1997 e 1998; non sono previsti oneri al di là di quest'ultimo esercizio.

Sotto il profilo delle tecniche di quantificazione - al cui riguardo la relazione tecnica è solo parzialmente utilizzabile per le modifiche apportate in sede di conversione -, le esigenze da soddisfare con i singoli stanziamenti sono indicate in modo piuttosto sommario anche, in taluni casi, per l'obiettiva difficoltà di valutare appieno gli oneri conseguenti ai danni derivanti dalle calamità più recenti. In particolare, la relazione tecnica afferma che "non è possibile al momento stimare il costo" degli interventi urgenti per il ripristino della basilica di Noto; ed inoltre, per quanto riguarda il rifinanziamento degli interventi a favore delle aziende danneggiate da pubbliche calamità, la relazione stessa sostiene che "non è azzardato presumere che le somme da assegnare non debbano discostarsi di molto dalla media degli importi assegnati ed utilizzati nel passato".

Va peraltro rilevato che - nonostante le perplessità sulla congruità delle quantificazioni operate - nella quasi totalità dei casi gli stanziamenti rappresentano dei "tetti di spesa" e che pertanto l'onere finanziario è comunque limitato all'importo degli stanziamenti.

L'unica eccezione è costituita dalla spesa di 40 miliardi per la gestione dei mezzi aerei "per far fronte con la necessaria urgenza all'emergenza connessa con gli incendi boschivi sul territorio nazionale" (art. 10 comma 1 della legge). Premesso che la prevenzione degli incendi boschivi appare un'esigenza di carattere permanente, da soddisfare pertanto con mezzi finanziari altrettanto permanenti, va sottolineato che la relazione tecnica ignora totalmente tale voce di spesa, sul cui criterio di quantificazione per il 1996 non viene pertanto fornito alcun elemento; a tale proposito, va tenuto presente che lo stanziamento è pressoché pari alla spesa sostenuta nel consuntivo 1994, ma inferiore a quella del biennio precedente.

Per quanto concerne le modalità di copertura adottate, non vi sono osservazioni da formulare per l'utilizzazione di accantonamenti iscritti nei fondi speciali (art. 8 comma 4), nè per la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa: per quanto riguarda infatti quest'ultima modalità, in entrambi i casi in cui è stata adottata (art. 1 comma 4 e art. 2 comma 3) è stata fornita una dettagliata indicazione delle disponibilità ancora esistenti relative all'autorizzazione da ridurre.

Le restanti voci di spesa sono invece coperte con strumenti diversi da quelli indicati dall'art. 11 della legge 468/78.

In particolare, gli stanziamenti di 1,8 miliardi per interventi urgenti nella città di Firenze (art. 4 comma 1) e di 6,5 miliardi per attività da svolgersi dell'Istituto nazionale di geofisica per conto del Dipartimento della protezione civile sono entrambi coperti mediante ricorso al fondo protezione civile allocato nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio (cap. 7615); mentre peraltro nel secondo caso si è provveduto alla contestuale riduzione di una precedente autorizzazione di spesa, conformemente così in sostanza alla previsione normativa della legge 468, nel primo caso la mera imputazione al capitolo di

bilancio da un lato non è ora più consentita per effetto dell'abrogazione - disposta dall'art. 1 bis della legge 425 dell'8 agosto 1996 - del primo comma dell'art. 11 ter della legge 468 e dall'altro, anche all'epoca della sua adozione mediante l'originario decreto legge, non esaudirà comunque le condizioni richieste da tale modalità di copertura, in quanto disposta prima della presentazione della legge di assestamento del bilancio.

Sempre in tema di modalità di copertura non previste dalla legge 468, l'art. 7 bis comma 1 della legge in argomento autorizza il Mediocredito centrale ad utilizzare nel limite di 19 miliardi le disponibilità finanziarie assegnategli per l'anno 1996 ai sensi dell'art. 2 della legge 35/95 per le finalità dell'art. 3 bis della stessa legge (contributi alle imprese danneggiate).

Si tratta qui della utilizzazione di disponibilità finanziarie di un fondo costituito - a differenza del precedente - all'esterno del bilancio dello Stato, utilizzazione che appare ammissibile nel sistema vigente soltanto a condizione che essa presenti la contestuale riduzione di una precedente autorizzazione di spesa, di cui venga comunque indicata la mancata operatività e la non obbligatorietà: condizioni queste che nel caso di specie non appaiono pienamente soddisfatte.

Da ultimo, la spesa di 40 miliardi per la gestione dei mezzi aerei per contrastare gli incendi boschivi è stata coperta (art. 10 comma 3) mediante utilizzazione del Fondo - iscritto in bilancio - corrispondente a questa parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF.

A tale proposito, si osserva che l'utilizzazione di tale fondo per occasionali esigenze di copertura, specie quando, come nel caso in esame, si tratta di spese ordinarie, non appare coerente con le finalità di natura aggiuntiva, da programmare globalmente, che appaiono connesse alla natura del fondo stesso. Invece, nel quadrimestre in esame, esso è stato

utilizzato, sempre nell'ambito della lotta agli incendi boschivi, anche per la copertura della spesa di 15 miliardi per l'impiego del Corpo dei vigili del fuoco disposto dalla legge n. 609, nonché per la parziale copertura degli indennizzi alle persone danneggiate a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge n. 641

2.2.2 Legge 4 ottobre 1996, n. 515 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 2.8.96 n. 408, recante: "Interventi urgenti per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, nonché per l'aeroporto internazionale Galileo Galilei di Pisa".

La legge, che trae origine, attraverso successive reiterazioni, dal decreto-legge 4 aprile 1996, n. 190, prevede oneri nell'arco del triennio 96/98, di 1,5 miliardi nel solo 1996 per interventi per l'aeroporto di Pisa (art. 2 comma 6) e di 125 miliardi nel 1997 e 185 nel 1998 per il proseguimento dei programmi finalizzati alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna; quest'ultima spesa, trattandosi di due limiti d'impegno quindicinali di 125 miliardi nel 1997 e 60 nel 1998, comporta, nel periodo oltre il triennio, un onere di 185 miliardi annui fino al 2011 e di 60 miliardi nel 2012.

Trattandosi di "tetti di spesa", non sorgono particolari problemi di congruità di quantificazione. Va però osservato, come già per frequenti analoghe fattispecie, che la relazione tecnica non dà alcun conto delle specifiche esigenze di soddisfare con il nuovo stanziamento, nè dello stato di attuazione dei programmi in corso: non può pertanto che farsi riferimento alle osservazioni critiche formulate a tale proposito nel precedente paragrafo.

Anche sotto il profilo della copertura, operata nel fondo speciale di parte capitale, al di là della formale rispondenza alle modalità indicate dalla legge 468, si richiama

integralmente quanto esposto al riguardo nel precedente paragrafo, specie sul sostanziale rinvio alle future manovre della copertura della parte più rilevante della spesa.

2.2.3 Legge 10 ottobre 1996, n. 525 - "Norme in materia di personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia e delle magistrature speciali.

La legge in argomento estende all'indennità goduta dal personale indicato in rubrica il meccanismo di adeguamento previsto per la speciale indennità in favore dei magistrati.

Il relativo onere - i cui criteri di determinazione sono chiaramente e dettagliatamente esposti nella relazione tecnica - è pari a 37,1 miliardi per il 1996 e a 148,5 miliardi per ciascun anno a partire dal 1997 (spesa permanente); in aggiunta, per la corresponsione degli arretrati, è prevista la spesa di 218 miliardi circa per ciascuno degli anni 1997 e 1998, nonché di 186,8 miliardi per il 1999.

La piccola parte di oneri per lo scorcio del 1996 è coperta a carico del fondo speciale di parte corrente, mentre a partire dal 1997 la copertura è affidata a maggiori introiti derivanti dall'aumento degli importi dei diritti riscossi dalle cancellerie e segreterie giudiziarie per conto dello Stato.

Premesso che sulle modalità di copertura non vi è nulla da osservare, si rileva tuttavia che - a differenza dell'illustrazione degli oneri - la quantificazione delle maggiori entrate, valutate in 431,2 miliardi annui dalla relazione tecnica, è esposta in modo sommario e non è supportata dalla indicazione dei dati di base per l'effettuazione dei calcoli.

2.2.4. Legge 21 ottobre 1996, n. 532 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8.8.96 n. 429, recante: "Potenziamento dei controlli per pervenire l'encefalopatia spongiforme bovina".

La legge prevede l'assunzione di personale a tempo determinato e l'impegno di unità di crisi per la tutela della salute pubblica nel campo veterinario. La formulazione della norma è tale da far sì che il relativo onere, fissato in 1,5 miliardi annui (spesa permanente), rappresenti comunque un tetto di spesa.

Qualche perplessità deriva invece dalla copertura della spesa, irrisolvemente affidata ai maggiori introiti tariffari derivanti dalla intensificazione dei controlli, nella misura del 15% circa, che sarà resa possibile dal rafforzamento della struttura.

Nel caso concreto tale modalità di copertura - estranea all'elencazione contenuta nella legge 468 - appare tanto più "a rischio" in quanto i controlli in oggetto sono resi a richiesta dei privati, ciò che conferisce alle maggiori entrate attese un ulteriore elemento di aleatorietà.

2.2.5 Legge 24 ottobre 1996, n. 556 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8.8.96, n. 437, recante: "Disposizioni urgenti in materia di imposizione diretta ed indiretta di funzionalità dell'amministrazione finanziaria, di gestioni fuori bilancio, di fondi previdenziali e di contenzioso tributario".

L'unica espressa previsione di spesa - limitata nel solo esercizio 1996 - contenuta nella legge in argomento (art. 3 comma 2 e 3 - 124 miliardi complessivi) riguarda le minori entrate (30 miliardi) per l'innalzamento degli importi di deduzione forfettaria previsti per il 1995 a titolo di spese non documentate per le imprese di autotrasporto per conto terzi, nonché gli oneri (94 miliardi) per la riduzione nel 1996 delle tasse automobilistiche su autocarri, trattori stradali e rimorchi.

La quantificazione è operata dalla relazione tecnica sulla base di dati analitici ed appare corretta. Non si è però tenuto conto della circostanza, segnalata dal Servizio bilancio

della Camera, che l'ammontare dell'importo dovuto per l'esercizio 1995 costituisce la base di calcolo dell'acconto di imposta dovuto per il 1996: ciò comporta, secondo il calcolo effettuato dal citato Servizio, un ulteriore minor introito di 22 miliardi per il 1996, cui corrisponde una maggiore entrata di pari importo per l'esercizio 1997.

La copertura dell'onere indicato è affidata, per 8,9 miliardi in conto competenza e per 115,1 miliardi in conto residui, ad un capitolo - fondo (cap. 7294 Trasporti - Fondo nazionale per la ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto terzi) con contestuale riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2, comma 1 della legge 68/92.

Tale autorizzazione non riguarda peraltro un intervento specificamente predeterminato, alla cui realizzazione si soprassiede per fornire la copertura finanziaria alle nuove esigenze oggetto della legge di cui trattasi, ma consiste nella integrazione delle risorse del Fondo destinate ad una serie di interventi.

Alle ampie riserve sulla ammissibilità di tale modalità di copertura anche anteriormente alla soppressione della lettera c) del primo comma dell'art. 11 ter della legge 468 - già ripetutamente citata -, aggravata dalla sostanziale lesione del principio dell'annualità del bilancio derivante dalla utilizzazione di residui di stanziamento per nuove finalità, si aggiunge pertanto la mancata rappresentazione - necessaria anche ai fini di trasparenza dell'azione amministrativa - del programma di spesa formulato in base al precedente stanziamento; quest'ultima avrebbe dovuto essere inoltre integrata dall'indicazione delle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o, eventualmente, delle ragioni dell'esubero dello stanziamento stesso rispetto alle originarie esigenze.

La legge in esame contiene, oltre alla espressa previsione di spesa di cui si è finora trattato, una serie di norme per lo più di carattere tributario che la relazione tecnica non prende in esame o cui non ascrive alcun effetto di gettito.

Se in effetti nella maggior parte dei casi le norme stesse sono finanziariamente neutre o potrebbero comportare effetti limitati, non può però condividersi l'affermazione contenuta nella relazione tecnica circa la mancanza di effetti sul gettito dello slittamento del termine per il versamento (art. 1 comma 2 e 3); non sembra, infatti, potersi dubitare che lo slittamento di entrate - anche nell'ambito dell'esercizio determini maggior oneri per indebitamento.

2.2.6 Legge 7 novembre 1996, n. 569 - Conversione in legge con modificazioni, del D.L. 6.9.96 n. 467, recante "Proroga e sospensione di termini per i soggetti colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi nelle province di Lucca, Massa Carrara, Udine e Pordenone nel mese di giugno 1996".

Tra i termini prorogati e sospesi a favore dei soggetti indicati in rubrica, assumono rilievo finanziario quelli di carattere tributario e previdenziale previsti dagli articoli 1 e 2. Va notato al riguardo che dalle disposizioni di legge sorgono posizioni soggettive il cui soddisfacimento non può essere limitato dall'importo del relativo stanziamento e per le quali appare pertanto necessaria una valutazione quanto più rigorosa possibile.

La relazione tecnica è invece non soltanto estremamente sommaria, ma sembra non prendere in considerazione gli oneri derivanti dalla proroga dei termini tributari di cui all'art. 1. Per di più, nel corso del procedimento di conversione sono state aggiornate misure di maggior favore e sono stati ulteriormente procrastinati alcuni termini, con un aumento

della previsione di spesa di 500 milioni, sui cui criteri di quantificazione non è stato fornito alcun elemento.

Anche le modalità di copertura del complessivo stanziamento di 3,6 miliardi destano perplessità: 8 miliardi sono infatti coperti a carico del capitolo - fondo destinato alla protezione civile (cap. 7615 Presidenza) senza contestuale riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (per una identica modalità di copertura si rinvia al precedente paragrafo 2.2.1 - legge 496) ed altri 105 milioni mediante utilizzazione di disponibilità di bilancio, modalità non più consentita per effetto della già citata abrogazione della lett. c) del comma 1 dell'art. 11 ter della legge 468, disposta dalla legge 8 agosto 1996 n. 425 (art. 1 bis). Corretta appare invece l'utilizzazione in difformità di un accantonamento del fondo speciale di parte corrente per 0,5 miliardi in quanto, essendo la relativa spesa sostanzialmente assimilabile a quelle di primo intervento per fronteggiare calamità naturali, la fattispecie rientra tra le eccezioni al generale divieto di utilizzazione in difformità previsto per i decreti-legge (art. 11 bis comma 4, della legge 468).

2.2.7 Legge 5 novembre 1996, n. 573 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 13.9.96, n. 475, recante: "Misure urgenti per le università e gli enti di ricerca".

La legge in esame comporta una serie di oneri (cfr. schede da n. 18 a n. 21) che appare opportuno esaminare partitamente sia sotto il profilo della quantificazione della spesa sia sotto quello della relativa copertura.

L'art. 1 prevede una spesa complessiva tra parte corrente (contratti con i lettori di lingua straniera) e parte capitale (interventi di edilizia alla terza università di Roma) pari a 50 miliardi per il 1994, a circa 69 per il 1995, a circa 67 per il 1996 ed infine a circa 26 miliardi nel 1997. La spesa - di durata limitata alle citate annualità, anche se la parte

connessa ai lettori di lingua straniera appare di carattere permanente - è imputata, come in numerosi casi analoghi, ai capitoli sui quali i fondi, originariamente stanziati in decreti legge adottati in precedenti esercizi, erano stati allocati attraverso appositi decreti di variazione di bilancio. Nel caso in esame, l'originaria copertura effettiva risulta correttamente operata sui fondi speciali di parte corrente e di parte capitale rispettivamente dai decreti legge 249/94 (art. 10) e 280/95.

L'art. 2 vieta l'aumento del prelievo per tasse e contributi a carico degli studenti appartenenti alle fasce a basso reddito, disponendo che al relativo onere le università provvedano nell'ambito delle risorse di propria competenza: premesso che la relazione tecnica ignora del tutto la disposizione in argomento, quest'ultima appare comunque in contrasto con l'art. 27 della legge 468.

Inoltre, l'articolo stesso contiene anche la previsione di un onere, peraltro non quantificato, a carico di un ordinario capitolo di bilancio, derivante dal mantenimento del contributo suppletivo a carico degli studenti più abbienti (art. 4 legge 1551/59); considerato che da tale disposizione sembrerebbe invece dover derivare un'entrata, il significato della norma appare del tutto oscuro.

L'art. 5 autorizza la spesa annua permanente di 2,5 miliardi per le attività connesse al funzionamento del sistema informatico del ministero dell'università e della ricerca scientifica. Per quanto riguarda la congruità della quantificazione, la relazione tecnica non fornisce alcun elemento, limitandosi alla mera enunciazione dell'entità dello stanziamento, che rappresenta comunque un "tetto di spesa". La copertura dell'onere è effettuata mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa ai piani di sviluppo dell'università (legge 245/90), spesa la cui determinazione annuale è rinviata alla tabella C della legge finanziaria. A tale riguardo, si esprimono riserve sulla congruità della copertura di una spesa permanente

di carattere rigido e fisso mediante riduzione di una precedente autorizzazione di spesa la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria e pertanto modulabile in relazione alle generali esigenze di finanza pubblica.

L'art. 6 infine prevede un finanziamento complessivo all'Istituto nazionale di fisica nucleare di 25 miliardi per il 1996, 565 per il 1997 e 585 per il 1998 (nonché 30 per ciascun degli anni 1999 e 2000), in parte preponderante destinato all'attuazione del piano approvato dal CIPE con deliberazione 3 agosto 1993. La copertura della spesa è affidata ad apposito accantonamento sul fondo speciale di parte capitale, ma, al di là della formale rispondenza alle modalità indicate dalla legge 468, come nei numerosi casi analoghi, l'addensarsi della spesa negli esercizi successivi al primo determina il sostanziale invio alle future manovre di bilancio del reperimento delle effettive risorse di copertura.

Si richiama infine l'attenzione sulla circostanza che al comma 2 è previsto un aumento della dotazione organica dell'I.N.F.N. per un massimo di 120 unità. Tale spesa è di carattere permanente e non può trovare effettiva copertura negli stanziamenti temporanei finora indicati: infatti, la relazione tecnica, che non fornisce alcun elemento sui criteri di determinazione degli stanziamenti stessi, contiene la mera affermazione - non supportata da alcuna dimostrazione contabile - che la copertura della spesa connessa all'incremento dei posti viene assicurata con le ordinarie risorse assegnate all'ente: ciò appare determinare una situazione ambigua, in cui sono presenti elementi di rischio per l'erario, e che può comunque porsi in contrasto con l'esigenza di cui all'art. 27 della legge 468.

2.2.8 Legge 5 novembre 1996, n. 578 - Conversione in legge con modificazioni, del D.L. 20 9.96, n. 489, recante: "Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996".