

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. LXXXVIII
N. 2
—

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 maggio-agosto 1992**

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

—————
Comunicata alla Presidenza il 4 dicembre 1992
—————

11-CDC-CQO-0002-0

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1992

ATTI PARLAMENTARI
XI LEGISLATURA

Doc. LXXXVIII
N. 2

CORTE DEI CONTI

Sezioni Riunite

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche
di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate
nel quadrimestre maggio-agosto 1992**

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
introdotto dalla legge 23 agosto 1988 n. 362)*

INDICE

Deliberazione	<i>Pag.</i>	5
Relazione:		
1. - Premessa	»	6
2. - Legge 7 agosto 1992, n. 359, di conversione del D.L. 11 luglio 1992, n. 333	»	6
2.1 - Valutazioni d'insieme	»	6
2.2 - Tecniche di quantificazione	»	8
2.3 - Effetti finanziari di congiuntura	»	9
2.4 - Effetti finanziari permanenti	»	10
2.5 - Nuovi oneri	»	11
3. - Legge 7 agosto 1992, n. 356, di conversione del D.L. 8 giugno 1992, n. 306	»	12
Appendice:		
TAVOLA 1. - Elenco delle leggi pubblicate nel periodo maggio-agosto 1992	»	17
TAVOLA 2. - Oneri finanziari indicati da leggi pubblicate nel periodo maggio-agosto 1992	»	17
TAVOLA 3. - Quadro riassuntivo dei mezzi di copertura	»	18



La Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente,
composte dai magistrati:

PRESIDENTE f.f.: Ferdinando ANGELINI

COMPONENTI: Vittorio GUCCIONE
Manin CARABBA
Francesco DE FILIPPIS
Felice SERINO
Francesco BATTINI
Domenico MARCHETTA
Maurizio MELONI
Rita ARRIGONI PALLOTTA
Giuseppe BELLISARIO (rel.)
Guido MACCAGNO

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

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;

UDITO, nella Camera di consiglio del 25 novembre 1992 il relatore Consigliere Giuseppe Bellisario;

PRESENTE il Vice Procuratore Generale Lucio Todaro con l'intervento dei magistrati del Servizio Relazioni al Parlamento, Consiglieri Paolo NERI, Mario FALCUCCI, Maria SANTORO D'AMBROSIO, Anna Maria CARBONE PROSPERETTI, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Cristina ASTRALDI DE ZORZI, Gabriele AURISICCHIO;

ha deliberato la seguente

**Relazione per il Parlamento n. 2 RQ/1992
sulle leggi pubblicate nel periodo maggio-agosto 1992**

Relazione sulla tipologia delle coperture adattate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1992

1. Premessa

Nel quadrimestre maggio-agosto 1992 sono state pubblicate tre leggi. La produzione legislativa registra pertanto una netta decelerazione rispetto al consistente volume di normazione ordinaria nel precedente periodo (153 leggi), concentratasi nel bimestre gennaio-febbraio. I conseguenti maggiori oneri ammontano a 57,4 miliardi per il 1992 ed a 1.804,9 miliardi nel triennio, ossia a circa l'1,5 ed il 10,7% delle autorizzazioni connesse alla legislazione di spesa dello scorso quadrimestre: pari a miliardi 3.934,5 per il 1992 e 16.914,8 per il triennio 1992-94.

Sulla singolarità della situazione hanno influito in parte lo scioglimento delle Camere ed i tempi occorsi per ricostituire l'assetto operativo delle nuove Assemblee e per chiudere la crisi di governo ma in misura determinante l'aggravarsi della crisi finanziaria che ha reso indilazionabile il contenimento della spesa ed il recupero dell'equilibrio di bilancio fissato all'inizio dell'anno. E pertanto la decelerazione legislativa non si è solo tradotta in minori autorizzazioni ma in prevalenti misure di incremento dell'entrata; nel rapporto fra maggiori oneri e nuove entrate la portata finanziaria stimata per queste ultime supera nettamente quella derivante dalle nuove spese.

La risposta a stimoli di urgenza, specie di natura finanziaria ed istituzionale, accomuna le tre leggi: che risultano dalla conversione di altrettanti decreti-legge.

Nel ristretto quadro della produzione legislativa del quadrimestre le implicazioni finanziarie più rilevanti derivano dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 che, nel convertire con modificazioni il decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333 ("Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica"), ha inteso attenuare la eccezionale gravità della situazione in cui versa la finanza statale con una manovra in corso di esercizio, consueta negli ultimi anni, che dichiara anche taluni obiettivi di medio periodo.

Soltanto la legge 7 agosto 1992, n. 356, di conversione con modificazioni del decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306 ("Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa"), rientra nella tipologia delle leggi che comportano meri oneri aggiuntivi. La legge 7 agosto 1992, n. 355 che ha convertito il decreto legge 6 giugno 1992, n. 305 ("Provvedimenti urgenti in ordine alla situazione determinatasi nelle Repubbliche della Serbia e del Montenegro") non prevede oneri espliciti, sebbene non possano essere del tutto esclusi effetti di spesa nell'evoluzione dei rapporti con i Paesi della ex Jugoslavia.

2. Legge 7 agosto 1992, n. 359, di conversione del D.L. 11 luglio 1992, n. 333 ("Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica").

2.1 Valutazioni d'insieme

La legge n. 359/1992 prospetta, nella parte che interviene sulla gestione in corso, accanto a tematiche che riguardano la copertura di nuovi oneri (aspetto che assume nell'ampia articolazione del testo normativo, un rilievo quasi residuale), la prevalente esigenza del recupero di risorse per il riequilibrio fra i grandi aggregati di bilancio. Per ricondurre alle previsioni, sebbene con prevalenti mezzi temporanei di copertura, i saldi della gestione di competenza e di quella di cassa. Per rivedere anche aspetti della manovra del 1992 che hanno manifestato limiti di praticabilità, specie in materia di dismissioni mobiliari e di accertamenti tributari. Per evitare quindi il ripetersi di sconfinamenti che compromettano la tenuta degli equilibri: della complessiva gestione finanziaria.

Ciò induce la Corte a soffermarsi in questa sede, più dettagliatamente rispetto al passato, sui caratteri essenziali della manovra, adottata con l'urgenza imposta dall'andamento del fabbisogno tendenziale del settore statale (al marzo scorso il dato previsionale, come illustrato nella relazione sulla stima del fabbisogno di cassa, è stato superato per oltre 30.000 miliardi: da 127.800 a 160.000 miliardi): espressione inequivoca di un deterioramento della finanza pubblica al limite della recuperabilità accelerato dai gravi limiti di contenimento della spesa per interessi, che rappresenta nel contingente il fattore più preoccupante per l'equilibrio del bilancio dello stato e per lo sviluppo dell'economia, esposta alle regole del mercato aperto.

È divenuta palese la vulnerabilità, ripetutamente segnalata dalla Corte, di una politica di bilancio fondata su metodi di copertura (non di rado affidati a misure di urgenza) rivelatisi inidonei a conservare la stabilità del rapporto PIL/debito ed ancor meno capaci conseguentemente di ipotizzare un concreto itinerario di rientro. Ciò mentre le cadenze comunitarie richiedono rigidi vincoli per i saldi e implicano tra l'altro ripercussioni negative su alcune fonti di entrata concorrendo a rendere pressante il riassetto dei conti pubblici. L'esigenza della rigorosa applicazione dei principi di copertura stabiliti dall'art. 81 4° comma della Costituzione, con le modalità indicate dalla legge n. 362 del 1988 e precisate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 384 del 1991, è oggi particolarmente evidente. Ciò dovrà ripercuotersi sul metodo di legiferare per materie che hanno implicazioni finanziarie.

La legge 359 mostra una struttura che in parte appare più aderente a tali principi e la tendenza al ripristino, per l'immediato e in prospettiva, di un collegamento più coerente fra obiettivi e risultati. Segnali di prospettiva si traggono, ad esempio, dal D.P.E.F 1993-95 e dal disegno di legge predisposto per il bilancio a legislazione vigente del 1993 (A.C. n. 1446); quest'ultimo documento espone, sulle grandezze descrittive della finanza pubblica nei prossimi anni, dati sorretti da valutazioni che sembrano verosimili (come sottolineato dalla Corte nel relativo referto di recente trasmesso al Parlamento) e che illustrano una situazione obiettivamente assai grave.

La manovra risulterebbe pertanto concepita per un percorso delimitato nel tempo, dai vincoli di congiuntura e dagli obblighi prospettici del rientro. Il perseguimento di tale ultimo obiettivo è soltanto avviato, come si vedrà, dalla legge 359 ed è affidato in termini più concreti all'attuazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421 ("Delega di Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale."), che dovrebbe frenare alcuni dei meccanismi normativi ai quali si imputa parte degli effetti di autoalimentazione della spesa nei settori della sanità, del pubblico impiego e della previdenza. Una valutazione della effettiva incidenza finanziaria dei principi posti dalla legge n. 421 si lega, come è evidente, al puntuale esame dei provvedimenti delegati. Non parrebbe incongruo a tal fine che gli schemi dei decreti delegati, presentati dal Governo al Parlamento per il previsto parere, fossero accompagnati da una adeguata relazione tecnica. Le misure inerenti l'intervento pubblico diretto nell'economia sono invece riviste dalla sola 359 che ha registrato la difficoltà di modificare un assetto caratterizzato dalla limitata trasparenza di gestione, ha preso atto degli ostacoli obiettivi di razionalizzazione in tempi brevi del sistema delle partecipazioni statali — anche per la mera fase delle dismissioni — ed ha più che dimezzato il gettito stimato in bilancio per l'esercizio in corso.

La manovra correttiva di quest'anno appare in qualche modo diversa pertanto, nei suoi aspetti funzionali, da quelle precedenti. Tiene conto, come pressochè consueto, della situazione congiunturale di copertura dello squilibrio annuale, ma non è priva di implicazioni di medio periodo e di iniziali vincoli strutturali, che appaiono dichiarare l'intento tendenziale di correggere la attuale dinamica dei saldi di bilancio. Va però considerato che un significativo risultato sui ricorrenti squilibri richiederà una idonea concezione del modo di legiferare e di gestire. Dovrà imporre tra l'altro una stima attenta, nelle leggi che influiscono sulla spesa e in quelle fiscali, degli aspetti inerenti il reale impatto della legislazione nel sistema generale. Non potrà quindi tollerare rinvii nell'adozione di criteri idonei a massimizzare il rendimento della spesa pubblica. Dovrà comunque implicare la corretta copertura degli oneri complessivi e permanenti. Dovrà altresì realizzare un consistente miglioramento dell'entrata ordinaria: settore che sollecita misure efficaci per ampliamenti stabili dell'imponibile.

2.2 *Tecniche di quantificazione*

Nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (A. C. n. 1287) si afferma espressamente che il provvedimento non è corredato da relazione tecnica in quanto "non comporta nuovi o maggiori oneri o minori entrate". Voci significative della manovra rimangono così non quantificate nella fase dell'iniziativa, e risultano ancora applicate modalità operative che non esplicitano le tecniche adottate per definire le grandezze finanziarie poste alla base dei propositi di riequilibrio dei grandi aggregati di bilancio.

Poichè la congrua quantificazione delle nuove e maggiori entrate e delle minori spese (pure incluse nel decreto-legge n. 333/92) assume il ruolo di essenziale presupposto per il risultato finale della decisione di bilancio 1992, il comportamento adottato è disarmonico rispetto alle tendenze che appaiono manifestarsi nella stessa legge, intese, a quanto sembra, al recupero dei valori della congruità e della trasparenza dei conti pubblici.

La necessità della corretta applicazione delle norme di contabilità inerenti l'iniziativa e le successive fasi di formazione delle leggi aventi implicazioni finanziarie induce a dover ancora ribadire ciò che la Corte ha ripetutamente sottolineato anche nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato, in ordine alla inderogabilità del vigente sistema normativo che pone, quale criterio generale, l'esigenza di relazioni tecniche (art. 11 ter. secondo comma, della legge n. 468/1978) che indichino "i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare". Se tale procedura è necessaria per i singoli episodi di spesa, ancor più necessaria ed utile è da ritenersi per le leggi che formulano manovre finanziarie o interventi di correzione. La delicata funzione di provvedimenti (o di un insieme di provvedimenti) che incidono sugli equilibri complessivi di bilancio e della finanza pubblica deve ricomprendere l'accurata esposizione dei risultati prefigurabili e degli effetti di ricaduta a breve e medio termine.

Una manovra adottata in corso di esercizio, specie se incidente nel medio periodo, risponde a finalità non dissimili sostanzialmente da quelle che caratterizzano la manovra annuale composta dalla legge finanziaria e dai provvedimenti collegati. La funzione del provvedimento correttivo non è modificata dalla contestualità delle iniziative, inglobate in un solo provvedimento; la funzione è anzi amplificata dall'impellenza di ricostituire

l'equilibrio di bilancio dopo la verifica di risultati complessivi deteriori rispetto a quelli prefigurati e suscettibili di influenzare negativamente l'economia generale. Da ciò la non derogabilità di procedure che tutelano interessi prioritari nel sistema finanziario e l'esigenza di non abbandonare l'adempimento minimale osservato per alcuni dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria del 1992, corredati per la prima volta da relazioni tecniche inerenti sia la spesa che le nuove e maggiori entrate. Da ciò l'esigenza di rendere espliciti nelle "leggi di manovra", pure nelle parti che prevedono l'attivazione di nuovi e maggiori flussi di entrata, i criteri idonei a conferire attendibilità alle stime dei proventi e ad attenuare il fenomeno ormai ricorrente dei cedimenti nell'area fiscale.

2.3 Effetti finanziari di congiuntura

a) Dagli atti parlamentari risulta che la discussione ha potuto avvalersi di stime governative, che sono state difatti necessarie per consentire l'analisi degli effetti complessivi della manovra. Elementi di conoscenza sono ricavabili altresì dal disegno di legge che riguarda l'assestamento del bilancio 1992, documento nel quale sono trasfuse, secondo quanto ivi espressamente dichiarato, le aspettative di copertura del disavanzo in base al decreto-legge n. 333/92.

I dati della manovra per il 1992 risultano stimati in circa 23.800 miliardi in termini di competenza ed in poco più di 23.000 miliardi con riferimento al fabbisogno del settore statale.

Il gettito delle nuove e maggiori entrate fiscali, pari a poco più di 15.000 miliardi, influisce in eguale misura sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno dato che la fiscalità aggiuntiva è applicata quasi soltanto nel campo tributario e attiene comunque all'area di bilancio.

Per le misure di contenimento della spesa, invece, è previsto, al netto dei correlati effetti sulle entrate, un impatto sulla competenza (8.500 miliardi circa) più elevato rispetto agli effetti sul fabbisogno (6.800 miliardi).

La quota del miglioramento finanziario imputabile alla modifica delle aliquote contributive a carico del lavoro dipendente ed autonomo influisce in misura irrilevante sull'entrata di bilancio (attesa la verificata equivalenza del gettito contributivo dei dipendenti pubblici rispetto ai minori proventi complessivi IRPEF) e per circa 1.000 miliardi sul fabbisogno (il dato include l'intero gettito contributivo proveniente dal lavoro dipendente e autonomo).

I proventi attesi dalle privatizzazioni subiscono un sensibile ridimensionamento (-8.000 miliardi) rispetto alle previsioni iniziali (15.000 miliardi). La tecnica di quantificazione di quest'ultima posta, non sorretta da fattori dimostrativi, manifesta peraltro la tendenza ad applicare un corretto criterio prudenziale, più aderente alle effettive possibilità di realizzo.

Il risultato che la manovra prefigura migliora ma non sana lo squilibrio finanziario di congiuntura per il 1992, anche per effetto delle vicende che di recente hanno alterato il mercato dei cambi. Alla legge 14 novembre 1992, n. 438, di conversione con modificazioni del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 ("Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego nonché disposizioni fiscali") è pertanto assegnato anche il compito di affiancare la 359 per raffreddare nel 1992 (quale effetto della revisione delle aliquote IRPEF con decorrenza 1° gennaio 1992) una evoluzione ancora preoccupante degli andamenti tendenziali.

b) Le minori spese di competenza risultano identificate in prevalenza nelle quote dei fondi speciali non ancora utilizzate alla data (11 luglio) di entrata in vigore del decreto-legge 333/92 (1.800 miliardi circa salvo le deroghe, espressamente autorizzate dalla legge), nel blocco degli impegni di natura non obbligatoria (3.000 miliardi) e nella riduzione di stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa (1.500 miliardi). Tali poste rappresentano quasi i tre quarti degli effetti di contenimento degli oneri di competenza. Va sottolineata l'incerta quantificazione dei risparmi previsti, posta in evidenza nel dibattito parlamentare anche sulla base delle indicazioni governative, dalle quali appare emersa "l'assenza di elementi certi" specie con riferimento alle prime due poste di risparmio.

c) La logica di incremento dell'entrata, con diretto impatto sul bilancio, si basa sulla cronica inadeguatezza dei proventi ordinari a realizzare spontaneamente gettiti aderenti alle necessità di equilibrio. Tale situazione ha determinato il ricorso a prevalenti entrate "una tantum" dalle quali è atteso un risultato pari ad oltre l'80% del gettito fiscale aggiuntivo (proventi temporanei pari a 12.415 miliardi sono iscritti nel disegno di legge sull'assestamento del bilancio 1992).

La Corte ha più volte sottolineato le ripercussioni di tali misure sulla attendibilità previsionale dei conti pubblici; sono misure che provano come l'aggravarsi della crisi del sistema fiscale, mentre compromette gli equilibri di bilancio, può incidere negativamente sul comportamento fiscale complessivo. Va peraltro considerato che l'imposta straordinaria immobiliare può riconnettersi alla revisione della fiscalità sui beni immobili, revisione che dovrà essere messa a punto nel decreto legislativo da emanare in attuazione della ricordata legge n. 421/1992, che prevede, nel programma di ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali, un tributo permanente a carico della proprietà immobiliare. La struttura del tributo locale è assimilabile, per ciò che riguarda la determinazione dell'imponibile (le aspettative di gettito superano quelle della "una tantum"), a quella dell'imposta applicata con la 359.

La tecnica di quantificazione delle "una tantum" risulta fondata su stime ancora condizionate da limiti di conoscenza dei valori imponibili (imposta sugli immobili) nonché su stime sorrette da elementi che dovrebbero essere certi (imposta sui depositi e conti correnti bancari e postali). Aleatorio si prospetta il gettito del "ravvedimento operoso" per i redditi dei fabbricati non dichiarati stimato in circa 1.000 miliardi e basato sul deterrente rappresentato dalla realizzazione del "catasto elettrico", che la 359 ha varato (art. 8 commi da 1 a 3) per l'accertamento delle evasioni mediante l'incrocio dei dati relativi alle utenze di energia elettrica con quelli dell'anagrafe tributaria.

2.4 Effetti finanziari permanenti

Al di là delle misure fiscali sugli immobili le proiezioni ultrannuali sono anche fondate sull'avvio del riassetto normativo nell'area retributiva del pubblico impiego, che dovrebbe dare risparmi dal 1992, e da misure di revisione contributiva nel sistema previdenziale.

L'abrogazione (art. 2 comma 4) di norme che disciplinano gli allineamenti stipendiali nel pubblico impiego e le disposizioni di contenimento degli oneri imputabili ai rinnovi contrattuali all'interno del tasso programmato d'inflazione che eviti aumenti complessivi, "per qualunque causa della massa salariale" (art. 2 comma 6 e seguenti) forniscono primi indirizzi per legare la politica del personale a più stringenti vincoli che dovrebbero

incidere stabilmente sugli automatismi. Il riferimento alla massa salariale nell'area del pubblico impiego dovrebbe consentire in prima istanza una più precisa quantificazione delle risorse pubbliche da impiegare per oneri di personale.

Deve ribadirsi, con riferimento al previsto avvio del riassetto nel pubblico impiego l'esigenza di osservare — nel disporre la copertura degli oneri contrattuali — l'obbligo, per l'intero settore pubblico, di uniformarsi al disposto dell'art. 11 comma 3 lett. h della legge n. 468/1988 che prescrive l'indicazione, nella legge finanziaria, dell'importo massimo da destinare "al rinnovo dei contratti del pubblico impiego" e alle "...modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale".

Le eventuali innovazioni che, in esito alla delega conferita al Governo dalla legge n. 421 del 1992, venissero apportate al procedimento di definizione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva non potranno comunque prescindere dalla necessità di rendere invalicabile l'ammontare degli stanziamenti comunque preordinati al rinnovo dei contratti.

Nel settore previdenziale sono state aumentate (art. 6 commi 1 e 2) le aliquote contributive nell'area del lavoro dipendente, privato e pubblico. L'aumento, nell'area del lavoro autonomo, delle quote contributive per i soggetti iscritti alle gestioni previdenziali degli artigiani, degli esercenti attività commerciali, dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, e degli imprenditori agricoli a titolo principale, denota l'urgenza del tema inerente il riordino del sistema previdenziale. Sistema che si caratterizza per anomalie di base determinate da una normazione frammentaria che ha reso sempre più squilibrato il rapporto fra i prelievi e le rispettive prestazioni.

La portata finanziaria complessiva delle ricordate misure strutturali dovrebbe incidere, per i meri effetti della 359 calcolati al netto delle nuove entrate fiscali, sui saldi di bilancio 1993-94, per importi ancora modesti (circa 500 miliardi per esercizio) e sui rispettivi fabbisogni del settore statale per oltre 5.000 miliardi annui (3.000 dai contributi previdenziali), tenendo conto naturalmente delle compensazioni passive con l'IRPEF. La quantificazione risulta effettuata su base storica, con criteri che non hanno sollevato particolari perplessità nel dibattito parlamentare.

2.5 Nuovi oneri

Gli oneri di significativo rilievo finanziario, coperti con le maggiori entrate fiscali permanenti previste dalla legge, derivano:

— dalla riduzione, con effetto 10 gennaio 1992, delle tasse di concessione governativa per l'iscrizione delle società nel registro delle imprese in attuazione della direttiva n. 69/335CEE. Gli importi sono ridotti da 12 a 4 milioni per le S.p.A. e per le s.a.a., da 3,5 a 2,5 milioni per le s.r.l.; rimane invariata (lire 500.000) la tassa dovuta da società di altro tipo. L'onere permanente è quantificato in 600 miliardi per anno a decorrere dal 1993 (art. 10 commi 4 e 6) senza considerare gli effetti che potranno derivare dalla pronuncia della Corte di giustizia CEE;

— dal beneficio fiscale a favore di imprenditori individuali e di società nonché di enti pubblici e privati, diversi dalle società, che hanno per oggetto principale o esclusivo l'esercizio di attività commerciali, i quali abbiano dichiarato un reddito superiore di almeno il 15% rispetto all'anno precedente e abbiano destinato ad investimenti innovativi nel territorio dello Stato un ammontare pari almeno al maggior reddito dichiarato

sommato all'ammontare degli ammortamenti deducibili nel periodo considerato. Il beneficio esclude dal reddito complessivo il 50% del maggiore reddito dichiarato. La norma ha effetto per tre periodi di imposta successivi a quello in corso. L'onere è valutato in 140 miliardi per il 1993, in 200 miliardi per anno nei due esercizi successivi ed in 60 miliardi per il 1996 (art. 12).

La tecnica di quantificazione del minore introito derivante dalla prima norma appare fondata sul dato numerico delle società esistenti nonché su ipotesi inerenti le società da costituire in futuro. Non sono previsti oneri per l'anno in corso (la tassa è dovuta entro il 30 giugno) nella presunzione di avvenuto adempimento dell'obbligo fiscale (sulla base dei precedenti valori) alla data di entrata in vigore del decreto-legge 333/92, che dispone il recupero delle tasse versate mediante scomputo o rimborso a decorrere dal 1993. La stabilità della minore entrata a regime concorre a rendere dubbio il calcolo degli oneri di rimborso dei versamenti effettuati nel 1992. Un chiarimento sulla tecnica operativa della norma, da fondare anche su documentate rilevazioni circa i proventi già acquisiti nell'anno e su quelli da compensare negli anni successivi potrà fornire una garanzia sulla congruità della copertura che l'attuale formulazione della norma non lascia intravedere. L'onere pertanto si caratterizza per l'incerta quantificazione nel periodo iniziale di vigenza.

La seconda disposizione è carente nella parte che dovrebbe individuare, ai fini tributari, l'esatto significato da attribuire all'espressione "investimenti innovativi". In mancanza di chiarimenti sullo specifico punto rimane indeterminata l'area dei potenziali fruitori del beneficio fiscale e non trasparente l'entità dell'onere che, a consuntivo, potrebbe risultare sottodimensionato rispetto all'autorizzazione normativa: non è individuato un meccanismo per il contenimento della spesa al livello indicato, ma è creato un diritto ad una agevolazione fiscale indipendentemente dalla precisa individuazione dei presupposti per la concessione del beneficio.

3. Legge 7 agosto 1992, n. 356, di conversione del D.L. 8 giugno 1992, n. 306 ("Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa")

La legge riguarda tra l'altro l'attuazione di tre norme, che comportano spese pari a miliardi 27,4 nel 1992, 78,6 nel 1993 e 128,9 nel 1994. L'onere permanente per il personale è di 20,4 miliardi nel primo anno, di 76,7 e di 123,5 nei due anni successivi. La spesa a regime coincide con quella del 1994.

La norma che dispone l'aumento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria per 2.000 unità (art. 17) è adeguatamente illustrata nella relazione tecnica ove è prevista l'immediata copertura degli organici. Sarà verificabile sin dal consuntivo 1992 la validità del presupposto della norma, al quale si lega il connesso andamento della spesa.

Una significatività più limitata ai fini della determinazione delle quantità prospetta la relazione tecnica nella parte che illustra le modalità ed i tempi previsti per la riorganizzazione dell'ufficio centrale per la giustizia minorile (art. 26). L'incrocio di norme di carriera e di natura indennitaria con quelle che determinano la pianta organica, da coprire in parte non precisata mediante concorsi interni, nonché la delegificazione del procedimento delle assunzioni, complesso e articolato, sono fattori che non contribuiscono a dare concrete indicazioni sugli effetti finanziari della nuova struttura organizzativa

creata dalla legge; ciò è del resto riconosciuto nella stessa relazione tecnica. Da ciò la difficoltà di prevedere tempi, modi e costi finali di attuazione della relativa disposizione, della quale è peraltro prevista la piena operatività al 31 dicembre 1993: la spesa a regime decorre dal 1994.

La terza norma di spesa (art. 27), in parte modificata rispetto alla formulazione del decreto legge, prevede interventi di adeguamento delle strutture al servizio della giustizia minorile. Mancano elementi di valutazione in ordine alla natura delle specifiche iniziative ed ai relativi oneri, quantificati tuttavia in circa 14 miliardi nel triennio 1992-94.

La copertura finanziaria della legge è effettuata con parte delle disponibilità incluse nel fondo speciale di parte corrente dalla finanziaria 1992 per essere destinate ad "interventi vari nel settore della giustizia" nel periodo 1992-94. Permangono peraltro le incertezze avanti illustrate sulla congruità e sui tempi di sviluppo delle potenzialità di spesa.

In ordine alla copertura della spesa a regime vanno ribadite sul piano generale le osservazioni formulate dalla Corte nelle relazioni al Parlamento per il terzo quadrimestre del 1991 e per il periodo gennaio-aprile 1992 nonché nell'ordinanza (n. 1/92), adottata dalla Sezione del controllo nell'adunanza del 17 settembre 1992, di rimessione alla Corte Costituzionale di atti applicativi di norme per le quali la Sezione ha sollevato la questione di costituzionalità in relazione all'art. 81, comma 4, della Costituzione.

IL RELATORE

F.to Giuseppe BELLISARIO

IL PRESIDENTE

F.to Ferdinando ANGELINI

Depositata in Segreteria il 4 dicembre 1992.

p. IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to Antonio MASSA

APPENDICE

Per ragioni informatiche è stato adottato il sistema inglese di punteggiatura, sicché il puntino separa i decimali, mentre la virgola separa le migliaia.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
MAGGIO-AGOSTO 1992

N.	LEGGE		GAZZ. UFF.		CONVERSIONE D. L. n.	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA		
1	355	7-08-92	185	7-08-92	305/92	Govern.
2	356	"	"	"	306/92	"
3	359	8-08-92	190	13-08-92	333/92	"

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
MAGGIO-AGOSTO 1992

(importi in milioni)

Num. Legge	1992	% triennio	1993	% triennio	1994	% triennio	Totale triennio
356	27.386	11,66	78.642	33,47	128.900	54,87	234.928
359	30.000	1,91	740.000	47,13	800.000	50,96	1.570.000
Totale	57.386	3,18	818.642	45,36	928.900	51,46	1.804.928

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
MAGGIO-AGOSTO 1992

(importi in milioni)

	1992	% triennio	1993	% triennio	1994	% triennio	Totale triennio
Fondi speciali: - parte corrente - conto capitale	27.386	11,66	78.642	33,47	128.900	54,87	234.928
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa							
Disponibilità di bilancio: - parte corrente - conto capitale - residui stanziamento							
Mezzi diversi	30.000	1,91	740.000	47,13	800.000	50,96	1.570.000
Totale	57.386	3,18	818.642	45,36	928.900	51,46	1.804.928