



Corte dei Conti

N.39\CONTR\R.Q.\02

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Francesco	STADERINI
Componenti:	dott. Danilo	DELFINI
	dott. Manin	CARABBA
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Giovanni	BENCIVENGA
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Antonio	FERRARA
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Anna Maria	CARBONE
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Marco	PIERONI
	dott. Giovanni	MARROCCO

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio dell'11 luglio 2002, il relatore dott. Paolo NERI;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2002

1. Profili quantitativi.

A differenza del corrispondente periodo del 2001, il primo quadrimestre del corrente anno è stato caratterizzato da una produzione legislativa piuttosto contenuta, sia sotto il profilo del numero di leggi approvate sia sotto quello dei nuovi oneri finanziari.

Le leggi pubblicate assommano infatti a 32, a fronte rispettivamente di 104, 49 ed 81 dei corrispondenti periodi del triennio precedente; di esse, 10 provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 12 alla conversione di decreti-legge. Quest'ultimo dato conferma, anche se in misura più limitata degli ultimi quadrimestri, la tendenza all'aumento di provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, tendenza rilevata ormai da circa un biennio.

L'incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare – complessivamente 8 – si pone invece nella media degli ultimi anni.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 17 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di nuovi oneri ammontano complessivamente ad 11, di cui 7 di conversione di decreti-legge e soltanto una di iniziativa parlamentare. L'ingente presenza di provvedimenti di urgenza ha contribuito a determinare una quota non irrilevante di disposizioni introdotte in sede parlamentare e prive di relazione tecnica e di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche formulate in relazione ai testi stessi.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2002-2004, che si estende anche al precedente esercizio 2001 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli oneri, a circa 1.113 milioni di euro.

Pur tenuto conto 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), si rileva che l'importo sopra indicato è pari a poco più di un quinto della media del corrispondente periodo dell'ultimo quadriennio.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: 862 milioni di euro afferiscono al 2002, circa 138 al 2003 e circa 73 al 2004; al precedente esercizio 2001 sono

imputati oneri per poco più di 40 milioni di euro, in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2002 di una legge approvata sul finire del 2001 (n. 463 del 31 dicembre 2001) e della conversione di un decreto-legge adottato nello stesso anno (legge n. 6 del 31 gennaio 2002, di conversione del D.L. n. 421 del 1° dicembre 2001).

Dalla ripartizione testè indicata, risulta anche che quasi tutti gli oneri riguardano il primo anno del triennio di riferimento (2002) e che pertanto non si verifica quel fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci – i cui saldi sono definiti soltanto a livello sostanzialmente programmatico – ripetutamente posto in evidenza in periodi precedenti.

Ciò è confermato sia dalla totale assenza di spese pluriennali connesse all'adozione di limiti di impegno, sia dalla presenza particolarmente ridotta di spese permanenti.

Queste ultime, tutte di carattere corrente, assommano infatti a circa 73 milioni di euro annui, pari a poco più di un decimo della media dei corrispondenti periodi dell'ultimo quadriennio.

Tuttavia, indipendentemente dal rilievo assunto nel quadrimestre in esame, si ricorda che in tema di spese permanenti – in larghissima maggioranza collegate a posizioni di diritto soggettivo – la Corte ha da un lato costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione di compatibilità, sia pure di larga massima, e ha dall'altro suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa.

Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del primo quadrimestre del 2002 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2002 – 2004 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2001	40.378	37.021	92	3.357	8
2002	862.095	800.378	93	61.717	7
2003	137.722	73.940	54	63.782	46
2004	73.214	73.214	100	-	-
Dal 2005	73.214	73.214	100	-	-

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento, come anche più in generale degli oneri recati dalle leggi di spesa, va tuttavia tenuto conto del fatto che, a partire dalla

riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, misure che nel corrente anno hanno assunto particolare rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente (aumento delle pensioni minime e delle detrazioni per i figli a carico, ecc.), sia su quello della spesa di investimento.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è peraltro condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla mancata presa in considerazione di taluni oneri e da problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

2. Osservazioni relative a leggi che recano oneri espressi.

2.1 Lo scarso numero di leggi approvate nel quadrimestre in esame e soprattutto la disomogeneità della loro tipologia non consentono una esposizione di carattere generale, ma richiedono un esame puntuale delle singole fattispecie, sia per quanto riguarda le questioni inerenti le leggi che recano oneri espressi sia per le conseguenze di carattere finanziario di talune leggi che non contengono invece statuizioni al riguardo.

2.2 Nella prima delle due categorie indicate, spicca, anche per il suo rilievo finanziario – essa reca infatti oltre la metà degli oneri indicati per l'intero periodo -, *la legge n. 16 del 27 febbraio 2002, di conversione del D.L. n. 452 del 28 dicembre 2001*, contenente "Disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA, sulla pubblicità effettuate con veicoli, sulle contabilità speciali, sui generi di monopolio, sul trasferimento di beni demaniali, sulla giustizia tributaria, sul funzionamento del servizio nazionale della riscossione dei tributi e su contributi ad enti ed associazioni".

Il provvedimento contiene un nucleo originario di disposizioni che riguardano agevolazioni nei settori delle accise e dei rimborsi IVA e varie modifiche alla normativa relativa ai giochi e alle scommesse.

In sede di conversione, oltre a numerose modifiche alle norme originarie, che in taluni casi hanno comportato maggiori oneri, sono state aggiunte ulteriori disposizioni, di carattere non omogeneo, alcune delle quali prevedono una specifica copertura.

Per quanto riguarda il nucleo originario di norme, risulta dalla relazione tecnica che dall'insieme degli oneri per minori entrate causate dalle agevolazioni in materia di accise e

maggiori spese per i rimborsi IVA e delle maggiori entrate previste per giochi e scommesse dovrebbe derivare un saldo positivo di circa 51 milioni di euro nel 2002 e di oltre 182 annui a partire dal 2003.

Circa la quantificazione delle minori entrate, sottoposta ad accurata disamina dai Servizi del bilancio, va nuovamente posto l'accento sulla necessità di acquisire dati più aggiornati: ancora una volta, infatti (cfr., da ultimo, la relazione quadrimestrale della Corte del terzo quadrimestre del 2000), per il calcolo del costo dell'agevolazione sul gasolio per autotrazione impiegato dagli autotrasportatori, sono stati utilizzati i dati di consumo tratti dal Conto nazionale dei trasporti del 1996 anziché quelli più aggiornati contenuti nello stesso Conto del 2000 o quelli di consuntivo che dovrebbero essere ormai disponibili anche per il carattere ripetitivo dell'agevolazione.

Inoltre, anche in considerazione dell'importanza di una corretta quantificazione dell'onere derivante dalla soppressione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti, sia per il suo notevole rilievo finanziario (35 milioni di euro nel 2002 e oltre 208 annui a partire dal 2003), sia per il suo carattere permanente, i dati fisici (di consumo) a base della quantificazione stessa dovrebbero essere di natura obbiettiva e tali da non lasciare adito a dubbi: desta pertanto perplessità la discordanza tra i dati di consumo cui fa riferimento la relazione tecnica e quelli – superiori – forniti al Servizio bilancio della Camera dal Consorzio obbligatorio degli oli usati.

In merito poi alle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni in tema di giochi e scommesse, si deve rilevare che se tra le modalità di copertura indicate dall'art. 11 ter comma 1 della legge di contabilità il ricorso a nuove a maggiori entrate è quella che presenta strutturalmente dei margini di aleatorietà per il suo carattere strettamente previsionale, questo carattere è particolarmente accentuato proprio per quelle entrate che derivano da giochi e scommesse, connessi a comportamenti soggettivi ed anche a fenomeni di costume e moda difficilmente valutabili. Ciò è del resto chiaramente indicato dallo stesso Governo, come risulta dalla dichiarazione in Comm. Bil. Senato (23 gennaio 2002) in cui viene sottolineata "la difficoltà di determinare in modo univoco la stima del maggior gettito conseguente alla modifica della normativa sui giochi", nonché in Comm. Bil. Camera (13 febbraio 2002) in cui viene posto in evidenza che "in tema di giochi intervengono cambiamenti nelle abitudini dei giocatori difficilmente preventivabili e che ... si deve ricorrere a principi consuetudinari nel formulare le stime".

Proprio questo accentuato carattere di aleatorietà della modalità di copertura prescelta e la natura permanente di molti degli oneri da coprire induce a ritenere necessaria, pur in presenza di

una eccedenza di copertura di notevoli dimensioni, una verifica da parte dell'Amministrazione della corrispondenza nel tempo di oneri e copertura finanziaria ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge di contabilità.

Notevoli perplessità sono poi destate dalla tecnica legislativa adottata: l'indicazione delle singole minori entrate e maggiori spese, come anche delle maggiori entrate parte delle quali è destinata alla loro copertura, non è infatti contenuta nel testo legislativo, ma soltanto nella relazione tecnica.

Il testo legislativo non contiene neppure l'indicazione del totale dei nuovi oneri e non provvede ad indicare la modalità di copertura adottata, che risulta pertanto solo implicitamente e soltanto dalla relazione tecnica. Il testo stesso contiene invece una norma (art. 17) che, sotto la rubrica "regolazione contabile", si limita a disporre l'iscrizione nello stato di previsione della spesa di una parte degli importi corrispondenti ai nuovi oneri.

Se un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge non appare comunque condivisibile perché trascura esigenze minime di ordine e trasparenza, a maggior ragione si ritiene che la modalità di copertura adottata debba sempre e comunque risultare dal testo legislativo, anche per il formale rispetto delle norme di contabilità. Non appare pertanto corretto che nei casi in cui l'intera legge o, come nel caso in esame, una parte delle sue disposizioni, determini un risultato di non onerosità complessiva attraverso forme di autocopertura, questa circostanza non risulti chiaramente dal testo legislativo attraverso puntuali quantificazioni delle singole norme che concorrono a determinare il risultato stesso.

Come si è detto, alla legge in esame sono state aggiunte, in sede di conversione, ulteriori disposizioni di spesa, alcune delle quali coperte attraverso il ricorso al fondo speciale di parte corrente, sulla cui utilizzazione non si ha nulla da osservare.

Nessuna di tali disposizioni di spesa è tuttavia corredata di relazione tecnica, così che su rilevanti stanziamenti non è possibile formulare una valutazione di congruità: ciò vale in particolare per il contributo straordinario al CONI di oltre 103 milioni di euro (art. 16 - sexies), di cui si ignorano le specifiche finalità e i criteri di determinazione in relazione alla situazione finanziaria dell'ente, e per la nuova "indennità di presidio" prevista dall'art. 16 - quinquies quale anticipo sulla futura rideterminazione dei compensi per il funzionamento del servizio nazionale della riscossione dei tributi, il cui onere è stabilito nel limite di 350 milioni di euro per il 2002.

Alla copertura di quest'ultimo si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa

prevista per la remunerazione del servizio mediante aggi di riscossione, aggi che, anche se con formulazione non perspicua, sembrerebbero sostituiti dalla nuova indennità.

Tuttavia, la richiamata autorizzazione di spesa (art. 17 d. lgs. 13 aprile 1999, n. 112) non reca alcuna quantificazione degli oneri derivanti dalla sua attuazione, ma indica soltanto i parametri per la determinazione della spesa da iscrivere in bilancio: mentre la modalità di copertura utilizzata presuppone invece - anche per poter essere distinta da un sostanziale ricorso, non consentito, a disponibilità formatesi sui capitoli di bilancio - che la disposizione che autorizza la spesa ne quantifichi direttamente l'entità.

L'art. 16 - quinquies in esame contiene altre norme di carattere finanziario, di difficile comprensione per l'oscurità del testo, ma che appaiono comunque al di fuori del vigente sistema di contabilità.

Si tratta in primo luogo del combinato disposto del primo e del secondo comma, che affida ad un decreto ministeriale la rideterminazione della remunerazione per lo svolgimento del Servizio nazionale della riscossione, senza fornire alcuna indicazione di spesa se non l' ambiguo inciso contenuto nel secondo comma, secondo cui "a fronte (della rideterminazione) dovrà essere previsto apposito nuovo stanziamento in bilancio".

In secondo luogo, il successivo terzo comma, dopo aver previsto che la nuova indennità dovrà essere finanziata con l'attuale stanziamento, dispone che nell'esercizio successivo (in cui sarà operativa la rideterminazione dei compensi) lo stanziamento di competenza non possa essere incrementato in misura superiore al tasso di inflazione programmato e "che per l'eventuale eccedenza si provvede ai sensi dell'art. 11 comma 3, lett. i) della legge 468". La norma citata, peraltro, che riguarda le "regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti" non può ovviamente essere utilizzata per fornire copertura negli esercizi successivi al primo a leggi di spesa che non utilizzano "ab origine" una corretta modalità di copertura e che comunque, come nel caso in esame, conferiscono una delega alla "rideterminazione della remunerazione" senza indicare criteri e limiti di spesa.

La riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui si è finora discusso è utilizzata anche (art. 17 - bis) a copertura di una serie di oneri eterogenei di carattere permanente, introdotti anch'essi in sede di conversione del decreto-legge originario.

Tale utilizzazione risulta ancor più incoerente con il sistema contabile in vigore e determina notevoli dubbi sull'effettività della copertura.

Infatti, a differenza dell'onere precedente, nella cui copertura potrebbe ravvisarsi, almeno per il primo anno, una forma sia pure anomala di compensazione, qui si è in presenza di un onere di carattere permanente che viene coperto con disponibilità, come si è visto, già incerte per il primo anno, e che comunque per gli anni successivi risultano impegnate per una "rideterminazione" di compensi, ai cui fini esse vengono fin d'ora ritenute, dallo stesso testo legislativo, probabilmente insufficienti (cfr. il terzo comma dell'art. 16 – *quinquies* avanti citato).

La scarsa attenzione ai profili finanziari e contabili delle norme introdotte in sede di conversione trova infine un'ulteriore conferma nella specifica copertura fornita al comma 1 bis dell'art. 13 che ripristina per talune scommesse le norme anteriori modificate dal precedente primo comma: qui infatti non si tratta di un nuovo onere da coprire, ma di una riduzione delle maggiori entrate attese dal coacervo del provvedimento, maggiori entrate che, come si è detto, sono desumibili soltanto dalla relazione tecnica. La disposizione, così come formulata, appare pertanto da un lato pleonastica e dall'altro incoerente con la tecnica legislativa adottata.

2.3 Per quanto riguarda le altre leggi del periodo in esame che prevedono espressamente oneri, va citata in primo luogo la *legge comunitaria 2002 (legge n. 39 del 1° marzo 2002)*.

Nel corso della discussione alla Camera, al fine di fornire agli eventuali oneri connessi all'attuazione delle direttive mediante decreti legislativi una copertura più rispondente ai principi del mero ricorso al Fondo di rotazione, era emersa la soluzione di individuare preventivamente le risorse necessarie all'attuazione stessa e di allocarle in appositi accantonamenti dei fondi speciali.

Tale soluzione – che la Corte condivide pienamente e che consentirebbe di evitare l'impropria imputazione al Fondo di oneri diversi da quelli derivanti dagli investimenti da effettuare in regime di cofinanziamento con l'Unione europea – non ha poi trovato accoglimento nel testo finale della legge, che (art. 2 comma 1 lett. d) dispone, come in passato, che alle eventuali spese non contemplate da leggi vigenti si dovrà far fronte con le risorse del Fondo.

Quest'anno, tuttavia, la copertura presenta maggiori profili problematici.

Infatti, oltre alla imputazione al Fondo degli oneri incerti ed eventuali di cui si è finora discusso, due disposizioni di spesa (art. 29 comma 2 e art. 54 comma 1) pongono direttamente a carico del Fondo oneri certi ed espressamente quantificati, relativi rispettivamente all'istituzione di un ufficio di controllo e garanzia e all'attivazione di un sistema di monitoraggio e studio delle problematiche connesse agli interventi cofinanziati dall'Unione. Inoltre, l'art. 42 comma 3 imputa

sempre direttamente al Fondo gli oneri certi ma non quantificati derivanti dall'attuazione della direttiva relativa alle discariche dei rifiuti.

L'imputazione di questi oneri diretti e permanenti al Fondo, che contrasta comunque con la sua natura rotativa, avrebbe almeno richiesto il preventivo accertamento che la sussistenza di risorse nel Fondo stesso fosse dovuta ad effettive economie di spesa e non a mere giacenze di cassa.

2.4 La legge n. 75 del 24 aprile 2002, di conversione del D.L. n. 13 del 22 febbraio ("Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali") contiene due distinte statuizioni di spesa.

La prima (art. 2 bis), aggiunta in sede di conversione, dispone l'eliminazione, ricorrendo determinati requisiti, del canone di spettanza comunale per l'installazione di insegne pubblicitarie. L'onere relativo è quantificato in 5 milioni di euro annui, ma, in mancanza di relazione tecnica o comunque di indicazioni sul numero di comuni interessati e sul gettito del canone nel 2001, non è possibile effettuare valutazioni di congruità. Si richiama comunque l'attenzione sul fatto che lo Stato è obbligato all'integrale rimborso anche in relazione all'art. 27 della legge 468 e che pertanto lo stanziamento non rappresenta un tetto di spesa.

La seconda (art. 2), contenuta nel testo originario del decreto-legge, destina ulteriori 20 milioni di euro al finanziamento delle unioni di comuni, ponendo l'onere relativo direttamente a carico del fondo ordinario per province e comuni.

Al riguardo, premesso che non è contestualmente prevista alcuna riduzione delle autorizzazioni legislative di spesa che insistono su tale fondo e che pertanto non sussistono i requisiti formali della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, non appare sufficiente neppure sotto il profilo sostanziale l'assicurazione fornita dal Governo circa la disponibilità delle risorse: da un lato infatti l'intera dotazione del fondo è destinata a spese obbligatorie e dall'altro non può prescindere, ai fini del rispetto delle regole contabili, dall'indicazione delle specifiche voci di spesa che vengono ridotte e dalla modifica della legislazione vigente cui esse sono connesse o dalla dimostrazione della loro esuberanza rispetto alle esigenze poste dalla legislazione stessa.

2.5 Legge n. 6 del 31 gennaio 2002, di conversione D.L. 421/01 e legge n. 15 del 27 febbraio 2002, di conversione del D.L. 451/01, relative entrambe alla partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali.

Entrambe le leggi si distinguono, come di consueto, per la particolare accuratezza ed attendibilità della relazione tecnica, in cui trovano ampio spazio anche i dati di base per l'effettuazione del calcolo delle singole voci di spesa.

La copertura dei relativi oneri è disposta in entrambi i casi sul fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge 549/95.

La Corte ha ripetutamente esposto – da ultimo nel capitolo dedicato alla legislazione di spesa nella relazione sul rendiconto generale dello Stato presentata alla fine dello scorso mese di giugno – le ragioni per cui ritiene tale modalità di copertura non conforme al sistema.

Lo scorso anno (Comm. Bil. Camera, 25 luglio 2001), il Governo, nel condividere tali ragioni, aveva assunto l'impegno di prevedere nella legge finanziaria un apposito accantonamento in tab. A.

Tale impegno non ha poi avuto seguito nella legge finanziaria ed anche nel corrente anno si è dato avvio all'utilizzazione del fondo di riserva.

Comunque, nel corso del procedimento di conversione del D.L. 451/01, il rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 5 febbraio 2002) ha preso atto dell'esigenza di ripensare alle modalità di copertura delle missioni militari di pace all'estero e la Commissione, nella stessa seduta, ha auspicato che per il futuro il Governo assuma le necessarie iniziative perché la copertura degli oneri in questione possa avvalersi di risorse appositamente preordinate nell'ambito della legge finanziaria annuale.

Tale è anche l'auspicio della Corte.

3. Profili finanziari di leggi prive di oneri dichiarati.

3.1 Legge 27 dicembre 2001, n. 459 – “Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero” e legge 16 aprile 2002, n. 62 – “Modifiche ed integrazioni alle disposizioni di legge relative al procedimento elettorale”.

Gli oneri connessi all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, non quantificati nel testo della legge n. 459, risultano pari a 84,5 miliardi lire secondo la relazione

tecnica richiesta dalla Commissione bilancio della Camera ai sensi del terzo comma dell'art. 11 ter della legge 468.

Tali oneri, come rilevato dal Servizio bilancio della Camera, appaiono sottostimati sia in relazione al numero di elettori ipotizzati, sia in relazione alla mancata presa in considerazione dei costi connessi alla realizzazione dell'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero.

Per quanto riguarda la copertura, l'art. 24 dispone che si provvede a carico del "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum", iscritto nello stato di previsione dell'allora Ministero del tesoro. Ciò in quanto si è ritenuto che – come recita la relazione tecnica – "l'organizzazione del voto per i cittadini italiani residenti all'estero debba considerarsi come rientrante a pieno titolo nell'assetto organizzativo generale delle votazioni politiche e referendarie nazionali" e che pertanto non richieda una apposita copertura finanziaria.

Tale tesi non appare convincente, in quanto si è qui in presenza di una nuova tipologia di aventi diritto al voto, non prevista dalla legislazione vigente, sulla cui base sono state effettuate le previsioni di spesa che hanno determinato l'entità delle risorse allocate in bilancio.

Considerazioni sostanzialmente analoghe riguardano la legge n. 62.

Essa prevede infatti una serie di modifiche al procedimento elettorale e l'adeguamento di tutti gli onorari spettanti ai componenti degli uffici elettorali di sezione.

La relazione tecnica quantifica i maggiori oneri recati dal provvedimento in circa 66 milioni di euro per le elezioni previste nel triennio 2002/2004 e in circa 40 per le elezioni politiche del 2006. Anche qui, come nella legge precedente, nessuna quantificazione di oneri è contenuta nel testo legislativo.

Il mutamento dei parametri di spesa previsti dalla legislazione vigente induce a ritenere che anche in questo caso, come nel precedente, sussistesse l'obbligo di indicare espressamente nel testo legislativo i nuovi oneri previsti per il triennio 2002 – 2004 e di integrare conseguentemente il Fondo mediante una delle modalità di copertura indicate dalla legge di contabilità.

3.2 Nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2001, la Corte, a proposito della legge n. 413 del 14 dicembre 2001 che aveva previsto la concessione a titolo gratuito e fino al 31 dicembre 2001 della garanzia statale per il risarcimento dei danni subiti da terzi in conseguenza di atti di guerra e di terrorismo nell'esercizio del trasporto aereo, aveva ribadito che ai fini della

copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per la quale manca una specifica normativa contabile, non può ritenersi soddisfacente il mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio: tali fondi, infatti, vengono quantificati a fronte della normativa vigente e non possono riguardare obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva.

Ora, la legge n. 14 del 27 febbraio 2002, di conversione del D.L. 450/01, nel disporre, tra l'altro, la proroga del termine della garanzia assicurativa in argomento, ha previsto la corresponsione di un premio – diversificato secondo criteri indicati dalla legge – da parte delle imprese di trasporto aereo nazionali e delle imprese di gestione aeroportuale, beneficiarie entrambe della garanzia stessa.

Anche se manca qualunque indicazione sui criteri di determinazione del premio, si tratta comunque di un opportuno passo in una direzione diversa dal mero ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, che non rappresenta, come già detto, una forma di copertura effettiva.

Resta comunque ferma l'esigenza – indicata anche in Commissione Bilancio Camera (7 febbraio 2002) – di individuare criteri generali di copertura delle prestazioni di garanzia, anche nell'ambito della riflessione sugli strumenti di governo e di controllo della finanza pubblica avviata all'inizio del corrente anno.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) 17 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE
F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE
F.to Francesco STADERINI

IL DIRIGENTE
F.to Giovanni SFORZA

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO GENNAIO - APRILE 2002

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
1	459	27 dic. 2001	4	5 gen. 02			Parl.
2	463	31 dic. 2001	7	9 gen. 02	411/2001	1	Gov.
3	1	8 gen. 2002	8	10 gen. 02	402/2001		Gov.
4	2	8 gen. 2002	11	14 gen. 02			Parl.
5	6	31 gen. 2002	28	2 feb. 02	421/2001	2	Gov.
6	14	27 feb. 2002	49	27 feb. 02	450/2001		Gov.
7	15	27 feb. 2002	49	27 feb. 02	451/2001	3	Gov.
8	16	27 feb. 2002	49	27 feb. 02	452/2001	4-8	Gov.
9	30	20 feb. 2002	62 S.O.	14 mar. 02		9	Parl.
10	31	27 feb. 2002	62	14 mar. 02			Parl.
11	35	8 mar. 2002	64	16 mar. 02	3/2002	10	Gov.
12	37	15 mar. 2002	69	22 mar. 02			Parl.
13	39	1 mar. 2002	72 S.O.	26 mar. 02		11-12	Gov.
14	40	11 mar. 2002	72	26 mar. 02			Gov.
15	41	11 mar. 2002	73	27 mar. 02			Gov.
16	42	11 mar. 2002	74	28 mar. 02			Gov.
17	43	11 mar. 2002	74	28 mar. 02			Gov.
18	44	28 mar. 2002	75	29 mar. 02			Gov.
19	46	11 mar. 2002	77 S.O.	2 apr. 02			Gov.
20	48	11 mar. 2002	79 S.O.	4 apr. 02			Gov.
21	49	11 mar. 2002	80	5 apr. 02			Gov.
22	50	11 mar. 2002	82 S.O.	8 apr. 02			Parl.
23	55	9 apr. 2002	84	10 apr. 02	7/2002		Gov.
24	56	4 apr. 2002	85	11 apr. 02	8/2002		Gov.
25	59	8 apr. 2002	86	12 apr. 02			Parl.
26	62	16 apr. 2002	89	16 apr. 02			Gov.
27	71	2 apr. 2002	95	23 apr. 02		13	Gov.
28	72	19 apr. 2002	96	24 apr. 02			Parl.
29	73	23 apr. 2002	96	24 apr. 02	12/2002		Gov.
30	75	24 apr. 2002	97	26 apr. 02	13/2002	14-15	Gov.
31	76	22 apr. 2002	99	29 apr. 02	17/2002	16	Gov.
32	78	23 apr. 2002	100	30 apr. 02		17	Gov.

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

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

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO GENNAIO-APRILE 2002
(importi in euro)

N. LEGGE	2001	2002	2003	2004	ONERI PLURIENNALI	ONERI A REGIME
463	3.357.000	61.717.000	63.782.000			
6	37.021.000					
15		251.149.096				
16		513.341.000	64.600.000	64.600.000		64.600.000
30		888.000	888.000	888.000		888.000
35		907.195	725.756			
39		6.164.569	2.535.357	2.535.357		2.535.357
71		35.920	35.920	35.920		35.920
75		25.000.000	5.000.000	5.000.000		5.000.000
76		2.582.284				
78		309.874	154.937	154.937		154.937
TOTALE	40.378.000	862.094.938	137.721.970	73.214.214		73.214.214

TAVOLA 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA GENNAIO-APRILE 2002
(importi in euro)

	2001	2002	2003	2004	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:						
PARTE CORRENTE		114.364.273	7.304.613	6.578.857	128.247.743	11,52
C/ CAPITALE	3.357.000	61.717.000	63.782.000		128.856.000	11,57
		176.081.273	71.086.613	6.578.857	257.103.743	23,09
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA		367.200.000	22.100.000	22.100.000	411.400.000	36,95
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE		42.500.000	42.500.000	42.500.000	127.500.000	11,45
ALTRE FORME DI COPERTURA	37.021.000	276.313.665	2.035.357	2.035.357	317.405.379	28,51
TOTALE	40.378.000	862.094.938	137.721.970	73.214.214	1.113.409.122	100,00