

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 479

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MALAGODI, BOZZI, ZANONE, COSTA, MAZZARINO**

*Presentata il 30 settembre 1976*

### Norme per la copertura finanziaria delle leggi comportanti oneri finanziari per lo Stato

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1) Nella situazione di grave debolezza strutturale e finanziaria del sistema economico italiano, uno degli elementi di maggior distorsione è rappresentato dal *deficit* del bilancio dello Stato.

Il reperimento dei mezzi finanziari necessari per la copertura del sempre più pesante *deficit* statale (11.515 miliardi di lire nel bilancio di previsione per il 1976) ha provocato squilibri di non poco peso nel mercato creditizio. Il notevole flusso di credito affluito verso il settore statale ha contemporaneamente ristretto la quota di credito destinata a finanziare i settori produttivi del paese, o quanto meno ha elevato il costo del denaro richiesto dagli operatori economici.

Congiuntamente agli effetti appena accennati, la quantità di denaro immessa in circolazione, senza che rappresentasse un reale corrispettivo di beni o di servizi prodotti, ha alimentato e alimenta sempre di più il ritmo inflazionistico.

Sebbene così succintamente esposti, i principali effetti negativi derivanti dall'accrescimento ormai incontrollato del disavanzo dello Stato non possono non richiamare l'attenzione del Parlamento sulla improrogabile necessità di porre un freno al continuo allargamento della spesa pubblica.

Nella nostra Costituzione, com'è noto, esiste già un articolo destinato a salvaguardare il principio del pareggio del bilancio.

Concetto, quest'ultimo, che ha dato adito ad innumerevoli interpretazioni più o meno restrittive già in sede di Assemblea Costituente, ma che, in sostanza, guida la lettera dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Nella pratica legislativa l'applicazione del dettato costituzionale è stata però più volte elusa. Nel corso degli anni, nelle formulazioni delle leggi di spesa, si è ricorsi a clausole di copertura o vaghe o troppo elastiche o basate su artifici contabili. Tipica, tra queste ultime, è quella che prevede la copertura finanziaria, specialmente per spese correnti, attraverso la riduzione del « Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso ». Tale tipo di copertura finanziaria è stato criticato anche in alcune sentenze della Corte costituzionale senza, tuttavia, che la Corte giungesse a dichiararla esplicitamente incostituzionale. Questa consuetudine legislativa ha avuto, come era immaginabile, effetti del tutto negativi sulla stabilità del bilancio statale, contribuendo a provocarne il progressivo slittamento verso saldi negativi sempre più pesanti e sempre meno controllabili, fino a giungere ai macroscopici importi deficitari dei nostri giorni.

Al momento attuale, quindi, nel quale la nostra economia attraversa un periodo di avversità, che purtroppo si sta prolungando

eccessivamente nel tempo, è dovere del Parlamento trovare una soluzione almeno in quei campi dove una più rigorosa legislazione sia compatibile con le esigenze di carattere economico e finanziario del Paese. In questo ambito, una regolamentazione meno permissiva della spesa pubblica, rappresenta, ad avviso dei liberali, una occasione legislativa, in questo caso di legislazione costituzionale, non più procrastinabile, ed in tal senso è stata elaborata la nostra proposta di legge.

2) L'articolo 1 della proposta di legge è praticamente suddivisibile per fini illustrativi in due parti. Nella prima di esse sono elencati i possibili modi di copertura finanziaria che devono essere espressamente indicati in tutte le leggi che comportino nuove o maggiori spese correnti o in conto capitale o diminuzione di entrate tributarie. Si noterà che per le spese in conto capitale l'articolo prevede anche il ricorso al mercato finanziario. Tale tipo di copertura può rientrare tra quelli definiti, in precedenza, « vaghi » o « troppo elastici ». Tuttavia, nel caso della nuova norma proposta, bisogna tener presenti due considerazioni: innanzitutto, si precisa alla lettera b), che indicando tale metodo di copertura dovranno altresì esserne indicate le modalità e ciò ne evita in gran parte la genericità e la eccessiva elasticità; inoltre va sottolineato che il ricorso al mercato finanziario, mentre non è compatibile con la copertura di spese di parte corrente per evidenti ragioni di carattere finanziario (finanziare in tal modo una spesa praticamente perpetua significherebbe addossarsi un debito altrettanto perpetuo), è tecnicamente accettabile quando è rivolto al finanziamento di spese in conto capitale sia a causa degli importi solitamente ingenti che esse richiedono sia perché esse sono spese non continuative ed è quindi possibile ammortizzare nel tempo il debito contratto per sostenerle.

Nella seconda parte dell'articolo 1 viene espressamente indicato che la copertura finanziaria deve essere di ammontare pari alle nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate tributarie e che, inoltre, detta copertura deve essere prevista per ognuno degli anni in cui le nuove o maggiori spese o le minori entrate avranno effetto. Questa ultima precisazione è apparsa quanto mai necessaria poiché una delle clausole più frequenti apposta alle leggi con le quali è stato eluso, almeno nella sostanza, il 4° com-

ma dell'articolo 81 della Costituzione può ricercarsi in quelle che indicavano, anche nel caso di spese pluriennali, costanti o non, soltanto la copertura finanziaria per il primo anno d'applicazione. Ciò, evidentemente, non corrisponde al requisito del pareggio del bilancio a cui è informato l'articolo 81 e che va inteso, secondo un'interpretazione naturale, immutabile nel tempo, nel senso che non è sufficiente assicurare l'equivalenza tra entrate e spese per il solo bilancio relativo al primo anno di applicazione dei provvedimenti di spesa, è bensì necessario assicurarla anche per i bilanci successivi.

3) Dall'impostazione dell'articolo 1 della presente proposta di legge derivano degli effetti di natura tecnico-contabile che si è stimato opportuno inquadrare con precisione mediante il disposto del successivo articolo 2.

I tre nuovi Fondi che vanno inseriti nello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato risulteranno nient'altro che un semplice riepilogo delle varie forme di copertura finanziaria previste dalle nuove leggi di spesa in corso d'approvazione. Analogamente i due Fondi dello stato di previsione della spesa accoglieranno la somma, rispettivamente, delle nuove spese correnti e delle nuove spese in conto capitale previste da provvedimenti legislativi in corso. Quindi le somme complessive dei Fondi d'entrata e dei Fondi di spesa si compenseranno, rispettando il principio del pareggio del bilancio.

Ciò tuttavia, non comporterà una troppo drastica rigidità nell'impiego dei Fondi, in quanto sarà sempre possibile sostituire l'importo di nuovi provvedimenti legislativi in corso con alcuni di quelli già contemplati dai Fondi di spesa purché, ovviamente, vi si faccia fronte con disponibilità già previste dai Fondi di entrata ed in essi già computate.

4) Ciò detto circa gli articoli 1 e 2 della presente proposta di legge costituzionale si ritiene di sottolineare l'opportunità, da noi rilevata, di dare al presente progetto di legge natura di norma costituzionale con valore interpretativo del citato articolo 81 della Costituzione.

Infatti, il criterio prevalentemente adottato nella nostra Costituzione di limitarsi all'enunciazione di principi direttivi, facendo largo uso del rinvio in bianco, tacito od esplicito, a successive leggi ordinarie ha manifestato i suoi pericoli intrinseci.

Tale criterio, sebbene storicamente comprensibile ed accettabile, ha determinato difficoltà al momento in cui si è cercato di dare attuazione alla Costituzione riempiendo i vuoti e provvedendo a determinare, appunto, il contenuto delle norme costituzionali in bianco.

Si pensi soprattutto agli articoli dal 22 al 28, riguardanti i diritti civili ed agli articoli dal 35 al 40 della Costituzione riguardanti il lavoro; i primi anche in relazione agli articoli dal 111 al 118 ed i secondi con riferimento agli articoli 4 e 46 della stessa Costituzione.

Senza poi parlare degli articoli costituzionali riguardanti l'iniziativa privata, la proprietà, il risparmio nonché lo stesso ordinamento della Repubblica ed i suoi organi, tutti in attesa di una più puntuale e completa formulazione legislativa.

L'articolo 81, per i danni sinora arrecati, causa la sua generica formulazione, ed anche per l'attualità dei problemi che da esso sorgono e che postulano la rigorosa attuazione del principio di fondo in esso contenuto, bisognava di una norma che, precisandone i contenuti, definisse anche più

ampiamente i criteri ed i limiti dell'attività finanziaria dello Stato. Una norma quindi che non contraddice il criterio di fondo stabilito dai costituenti, bensì consente un più rigoroso rispetto del principio in essa contenuto e non solo l'ossequio formale alla lettera dello stesso articolo 81.

Ci è sembrato quindi più corretto, ed anche più sicuro, fissare con legge costituzionale i punti cardine della legge regolatrice delle modalità di copertura delle spese statali dilungandoci nei dettagli ed includendo anche particolari norme che forse avrebbero trovato sistemazione organica migliore nel testo della legge sulla contabilità generale dello Stato.

Tuttavia il timore che la revisione della suddetta legge ordinaria di contabilità, da tempo attesa ed anche dai liberali auspicata, offrisse il destro ad ulteriori elusioni a danno innanzitutto della correttezza amministrativo-contabile dello Stato nella sua attività di spesa e poi anche al complesso della situazione economica nazionale, ci ha spinti a scegliere la via della proposta di legge costituzionale.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

### ART. 1.

Le leggi e gli atti aventi forza di legge che comportano nuove o maggiori spese, nonché diminuzioni di entrate tributarie, a carico del bilancio dello Stato, devono indicare:

a) per le nuove o maggiori spese correnti: l'introduzione di nuovi tributi, l'inasprimento di quelli esistenti, la riduzione di spese correnti, congiuntamente o alternativamente tra loro;

b) per le nuove o maggiori spese in conto capitale: il ricorso al mercato finanziario nazionale, indicandone le modalità, congiuntamente o alternativamente ai mezzi indicati alla lettera precedente;

c) per le diminuzioni di entrate tributarie: la sostituzione con nuovi tributi, l'inasprimento di quelli esistenti, la riduzione di spese correnti, congiuntamente o alternativamente tra loro.

La copertura finanziaria deve essere prevista di ammontare pari all'ammontare delle nuove o maggiori spese, nonché delle diminuzioni di entrate tributarie.

La copertura finanziaria deve riferirsi all'anno finanziario in cui le nuove o maggiori spese, nonché le diminuzioni di entrate tributarie, avranno applicazione.

Nel caso le nuove o maggiori spese o le diminuzioni di entrate tributarie abbiano applicazione per più di un anno, la copertura finanziaria ad esse relativa deve riferirsi a ciascun anno finanziario in cui esse avranno successiva applicazione, sia che il loro ammontare previsto rimanga invariato rispetto a quello indicato nella legge per il primo anno finanziario, sia che il loro ammontare previsto muti una o più volte nel corso dei successivi anni di applicazione, come indicato nella legge.

#### ART. 2.

A partire dall'anno finanziario successivo a quello d'entrata in vigore della presente legge, devono iscriversi nello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato tre capitoli così denominati:

a) « Fondo delle maggiori entrate tributarie dirette alla copertura di oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso »;

b) « Fondo delle variazioni negative delle spese correnti dirette alla copertura di oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso »;

c) « Fondo delle maggiori entrate per accensione di prestiti dirette alla copertura di oneri in conto capitale dipendenti da provvedimenti legislativi in corso ».

L'ammontare complessivo delle maggiori disponibilità dello stato di previsione delle entrate, comprese nei tre « Fondi » di cui al comma precedente, deve essere pari all'ammontare complessivo dei maggiori oneri compresi nei due capitoli iscritti nei Titoli I e II dello stato di previsione delle spese del bilancio dello Stato, entrambi denominati:

« Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni nello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato.