

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3512

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LA LOGGIA, MANFREDI MANFREDO, CIRINO POMICINO,
LAGANÀ, ORSINI GIANFRANCO, VISCARDI, SCALIA, FE-
LICI, DAL MASO, RUSSO VINCENZO, AIARDI, NAPOLI**

Presentata il 24 giugno 1982

Modifiche ed integrazioni alla legge 5 agosto 1978, n. 468,
concernente norme di contabilità generale dello Stato in
materia di bilancio

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le difficoltà recenti e non recenti insorte in sede di esame e di approvazione della legge finanziaria hanno dato luogo a considerazioni e perplessità cui sembra oramai necessario dare adeguata risposta.

La legge 5 agosto 1978, n. 468, costituisce, nel complesso delle sue norme, una fondamentale riforma della normativa vigente in materia di formazione ed approvazione del bilancio e di coordinamento della finanza pubblica. E si colloca, avendone tutte le caratteristiche, tra le leggi di attuazione costituzionale, perciò ad efficacia rinforzata, in quanto diretta a rendere concretamente ed efficacemente operativa la norma contenuta nell'articolo 81 della Carta costituzionale.

Nel sistema di tali norme la legge finanziaria costituisce, certo, lo strumento principale per assicurare sostanziale rispetto del citato articolo 81. Ma le norme regolatrici di essa non vanno considerate e valutate in se stesse, sibbene in rapporto all'intera normativa contenuta nella detta legge, la quale appare tutta intesa a fissare una procedura per l'approvazione del bilancio che consenta di attenersi al quadro economico generale esposto dalla relazione previsionale e programmatica (articolo 15), agli indirizzi della politica economica nazionale ed ai conseguenti obiettivi programmatici, rispettando le coerenze e le compatibilità del quadro economico generale, la entità e la ripartizione delle risorse e gli obiettivi plurienn-

nali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.

In tale linea di indirizzo si pone l'obbligo di presentazione di un bilancio pluriennale, il quale deve partire dalla premessa delle ipotesi circa gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni e dalle relative grandezze globali e deve tener conto degli impegni concernenti il settore pubblico allargato, fissare il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare per ognuno degli anni considerati nonché il limite massimo del ricorso al mercato per ciascuno di essi; il tutto in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale. Conseguentemente il saldo netto da finanziare deve costituire sede di riscontro per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese del conto capitale a carico degli esercizi finanziari considerati nel bilancio pluriennale; mentre per le nuove o maggiori spese di parte corrente o per rimborso di prestiti, la relativa copertura finanziaria deve rinvenirsi, sulla base della legislazione vigente, esclusivamente nel miglioramento della previsione dei primi due titoli delle entrate rispetto a quella relativa delle spese di parte corrente. Completano e rafforzano tale linea di indirizzo le norme che riguardano: la elaborazione delle ipotesi di previsioni di competenza e di cassa; quelle relative alla formazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato (con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa); quelle relative alle spese a carattere pluriennale; quelle, di particolare rilievo, relative alle leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti pubblici (comuni, province e relative aziende, enti pubblici non economici compresi nella tabella A allegata alla legge n. 468, eccetera) che pongono l'obbligo di quantificazione degli oneri anzidetti, nonché di indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci annuali e pluriennali.

Dal sistema delle citate norme risulta in modo evidente che l'approvazione della

legge finanziaria e della legge di bilancio costituiscono un momento qualificante e decisivo: di confronto sugli obiettivi di politica economica e sul coordinamento della finanza pubblica; di verifica della validità della conseguibilità di tali obiettivi; di valutazione dei vincoli di compatibilità che ne scaturiscono. E si concreta in delibere parlamentari, a cui devono sottostare il Governo, le forze politiche ed il Parlamento con conseguenti effetti di autolimitazione e di autocontrollo.

E se ne deducono la natura ed i limiti della legge finanziaria in rapporto ai quali va interpretata la disposizione che consente, nell'ambito di tale legge, di operare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti autonomi che si ricollegano alla finanza statale. E l'interpretazione non può che essere nel senso che debba trattarsi di modifiche strettamente collegate all'attuazione degli obiettivi generali di politica economica e finanziaria ed aventi, perciò, carattere necessariamente strumentale al perseguimento di tali obiettivi. I quali, come si sa, sono essenzialmente:

a) adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio annuale e pluriennale;

b) indicare il livello massimo di ricorso al mercato finanziario che deve concorrere con le entrate a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale;

c) tradurre in atto la manovra del bilancio delle entrate e delle spese che si intende perseguire, quale risulta dal bilancio pluriennale, dalla relazione previsionale e programmatica e dalle determinazioni di politica economica ricavabili dai piani programmatici adottati dal Governo.

Non possono perciò trovar sede nella legge finanziaria norme relative a specifici

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

particolari problemi, come è purtroppo avvenuto in questi ultimi tempi, considerandola come l'occasione che possa dar luogo al soddisfacimento di istanze non inquadrabili né finalizzate ad obiettivi di interesse generale, né, per altro, modifiche, integrazioni ed innovazioni degli ordinamenti vigenti, né deleghe legislative.

Si è da qualcuno proposto di addivenire ad una riforma dell'articolo 81. Ma una iniziativa del genere potrebbe rivelarsi densa di inconvenienti forse peggiori di quelli ai quali si vuol dare rimedio, in quanto trasferirebbe in sede di approvazione del bilancio le tensioni, le pressioni ed i contrasti che si sono rivelati in via di applicazione della legge finanziaria. Più percorribile appare la via di una contenuta riforma della legge n. 468 del 1978 in modo che essa possa concorrere più validamente ad una retta applicazione dell'articolo 81 della Carta costituzionale.

Riteniamo, pertanto, che basterebbe modificare la legge n. 468 del 1978 stabilendo:

a) che l'esame e l'approvazione della legge finanziaria e l'esame e l'approvazione della legge di bilancio dello Stato debbano aver luogo nell'ordine in unica sessione (cioè l'una legge di seguito all'altra), senza aspettare per approvare il bilancio dinanzi al ramo del Parlamento cui ne sia demandato l'esame che la legge finanziaria diventi definitivamente operante;

b) che la votazione sugli articoli della finanziaria abbia luogo cominciando da quello in cui vengono determinati i limiti massimi del saldo netto da finanziare,

l'ammontare delle operazioni di rimborso dei prestiti ed il livello massimo del ricorso al mercato finanziario;

c) che la votazione sugli articoli della legge concernente il bilancio abbia luogo nell'ordine cominciando dallo stato di previsione dell'entrata, dal totale generale della spesa, dal totale delle tabelle di ciascun stato di previsione della spesa e dal quadro generale riassuntivo.

Conseguentemente dovrebbe procedersi ad una riforma del regolamento della Camera (ed ovviamente del Senato) per:

a) stabilire che gli emendamenti compensativi concernenti le singole parti della legge finanziaria, come quelli relativi ad ogni singolo stato di previsione (che si limitano cioè a proporre variazioni entro i medesimi) debbono essere presentati nella Commissione competente per materia;

b) che gli emendamenti modificativi dei limiti del saldo netto da finanziare, dell'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti e dal livello massimo del ricorso al mercato finanziario stabiliti dalla legge finanziaria, nonché della ripartizione di spesa tra più stati di previsione o dei totali generali della entrata e della spesa o del quadro generale riassuntivo debbano essere presentati alla Commissione bilancio e, se respinti, non possano essere ripresentati in Aula.

Alle esposte finalità intende soddisfare la presente proposta di legge che raccomandiamo alla vostra approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'ultimo comma dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, dei totali delle tabelle allegate a ciascuno stato di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo ha luogo, nell'ordine, con unico articolo di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa. Successivamente sono approvati i singoli stati di previsione nell'ordine in distinti articoli ».

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di legge finanziaria con la quale possono operarsi, esclusivamente ai fini dell'adeguamento anzidetto, modifiche alle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale ».

Dopo il terzo comma del citato articolo 11 sono aggiunti i seguenti commi:

« L'approvazione degli articoli della legge finanziaria ha luogo cominciando da quello in cui vengono determinati i limiti massimi del saldo netto da finanziare, lo ammontare delle operazioni di rimborso dei prestiti ed il livello massimo del ricorso al mercato finanziario.

La legge finanziaria e la legge di bilancio sono approvate in ciascun ramo del Parlamento, nell'ordine, l'una di seguito all'altra. Non possono con la legge finanziaria apportarsi modifiche, integrazioni od innovazioni agli ordinamenti vigenti, né conferirsi deleghe legislative ».