

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2575

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO

(AMATO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(COLOMBO)

Modifiche all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468,  
relativo alla legge finanziaria

*Presentato il 12 aprile 1988*

ONOREVOLI DEPUTATI! — Sono note le difficoltà ripetutamente emerse negli ultimi anni nel corso dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio ed in particolare del disegno di legge finanziaria. Da un anno all'altro, attraverso interpretazioni sovente forzate ed applicazioni sempre meno proprie di talune delle norme che nel 1978 intesero ridisegnare in senso fortemente innovativo le caratteristiche salienti ed i fondamentali istituti della politica di bilancio, il processo di determinazione dell'annuale manovra di finanza pubblica è venuto progressivamente a smarrire lo spirito di razionalità che aveva informato la legge di riforma 5 agosto 1978, n. 468.

Sotto tale profilo, le vicende che hanno caratterizzato l'approvazione del disegno di legge finanziaria per l'anno 1988 fanno ritenere che non sia più rinviabile il momento di procedere ad un ripensamento dell'istituto della legge finanziaria.

È ormai unanimemente acquisita la consapevolezza che tale modello decisionale, quale si è venuto configurando nelle prassi applicative di un decennio della legge 5 agosto 1978, n. 468, reclama sostanziali aggiustamenti.

Attorno a tali problematiche, infatti, ha avuto modo di svilupparsi da tempo, in molteplici sedi, un dibattito assai ricco di idee e di proposte, che ha portato

molto spesso il Governo a porsi, esso stesso per primo, precise regole di comportamento ispirate ad un maggiore rigore metodologico nella impostazione dei documenti di bilancio. Altre volte si è riconosciuta ed è stata prontamente raccolta l'esigenza di apportare, nel corso stesso dell'esame di tali documenti, limitate modifiche normative dirette a conseguire il medesimo obiettivo.

Si tratta ora di riprendere, rimeditandolo opportunamente, l'insieme delle indicazioni e degli spunti fin qui emersi, traducendoli, in maniera non più estemporanea ed aleatoria, in un compiuto, anche se parziale, sistema di vincoli legislativi.

In questa prospettiva, il primo decisivo nodo da affrontare è quello della legge finanziaria. Tale strumento, com'è noto, aveva l'obiettivo di riqualificare il ruolo orientativo e decisionale dei documenti di bilancio, per consentire al Governo, e in via mediata al Parlamento, di recuperare in pieno la capacità di controllo delle dinamiche che caratterizzano la finanza pubblica.

L'applicazione non sempre soddisfacente di tale strumento ha amplificato alcune carenze e limiti propri della legge 5 agosto 1978, n. 468: con il risultato, molto spesso, di compromettere, in maniera più o meno marcata, la possibilità stessa di modificare la tendenza spontanea dei disavanzi ad espandersi, nonostante i limiti e al di là degli obiettivi fissati dal Governo, e talora di offrire addirittura un'ulteriore occasione per la dilatazione dei fabbisogni.

Infatti, il carattere di veicolo legislativo ad esito certo e obbligato della legge finanziaria ha indotto un diffuso atteggiamento volto a convogliare in tale sede una svariata molteplicità di interventi promossi da interessi sociali ed economici, in tal modo esasperando ulteriormente una situazione di per sé già grave, caratterizzata da una scarsa compattezza di intenti e comportamenti nel governo della spesa pubblica, e contribuendo non poco a favorire l'affermazione di un modello di attività per « microinteressi ».

In particolare, la lettura che è stata fatta dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, laddove dispone che l'importo del livello massimo del ricorso al mercato finanziario concorre con le entrate a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale, e quindi anche quelle disposte dalla stessa legge finanziaria, ha vanificato lo spirito, se non la lettera, dell'articolo 81 della Costituzione.

Le disposizioni recate dal presente disegno di legge intendono far fronte a tale prioritaria esigenza di riequilibrio strutturale e funzionale della legge finanziaria, nell'ottica di una più efficace azione di governo e di controllo degli andamenti della finanza pubblica.

È appena il caso di precisare che le proposte disposizioni non esauriscono il quadro delle riforme normative da attuare in materia di politica di bilancio, ma ne costituiscono solo un necessario antecedente logico, diretto ad individuare talune condizioni e vincoli cui dovrà coerentemente ispirarsi il successivo percorso di riforma.

Sul piano dei contenuti, il presente disegno di legge si sviluppa lungo una duplice direttrice, intesa da un lato a puntualizzare i limiti d'oggetto e i criteri d'impostazione della legge finanziaria, eliminandone in tal modo i principali motivi d'incertezza e di scarsa funzionalità; dall'altro, a dare formale e organica sistemazione all'istituto dei cosiddetti fondi globali negativi, che hanno costituito oggetto di prime sperimentazioni in occasione delle due ultime leggi finanziarie.

In particolare, nella riformulazione dell'articolo 11 della legge n. 468 che ora viene proposta, con il comma 2, si stabilisce che la legge finanziaria determina in apposito articolo il volume complessivo delle entrate, che risultano dal progetto di bilancio a legislazione vigente e dalle ulteriori disposizioni recate dalla stessa legge finanziaria. La definizione, in via preliminare, dell'entità delle risorse disponibili esprime l'esigenza di scandire

secondo un ordine logico un quadro coerente di decisioni in materia di spesa.

Con tale successione cronologica viene meno la possibilità di disporre autorizzazioni di spesa al di fuori di una previa autorizzazione del quadro complessivo delle entrate e dell'indebitamento necessario alla loro copertura.

Con il comma 3 si stabilisce che la legge finanziaria fissa il livello massimo del saldo netto da finanziare, su base pluriennale, al netto delle partite debitorie pregresse e sulla scorta delle regole di evoluzione delle entrate e delle spese rivenienti dalla manovra di finanza pubblica delineata nel documento di programmazione economico-finanziaria predisposto dal Governo ai termini dell'articolo 3 della legge finanziaria 1988, quale approvato dal Parlamento.

Con il comma 4 si precisa che nella tabella che accompagna la legge finanziaria (Tabella A) si provvede a riquantificare gli importi destinati a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali.

Gli spazi finanziari che risultano disponibili in relazione al rinvio agli anni successivi di tutta o parte della quota di spesa già prevista per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, potranno trovare esclusiva destinazione in nuove o maggiori spese di conto capitale, solo, peraltro, nel limite massimo del 50 per cento degli importi stessi.

Organicamente collegato con le disposizioni contenute nell'articolo 2 della legge finanziaria 1988, il presente disegno di legge offre un'ulteriore specificazione nei commi 7, 8, 9 e 10 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, della materia relativa ai fondi speciali.

Una innovazione significativa è prevista al comma 7, laddove si dispone per una diversa strutturazione espositiva dei fondi speciali. L'idea che sottende la modifica proposta è quella di realizzare un quadro degli accantonamenti dei fondi speciali aggregati secondo i criteri della classificazione economica e funzionale, abbandonando così l'attuale, puntigliosa

indicazione delle singole iniziative da finanziare. È una innovazione che appare più consona al sistema delle decisioni che il Parlamento ed il Governo sono chiamati ad assumere nella fase di approvazione della legge finanziaria. In altri termini, ciò che in prima istanza occorre decidere è il volume di risorse che si intende assegnare al finanziamento dei grandi aggregati economici della spesa (personale, pensioni, trasferimenti correnti, ecc.), rivisti anche in un'ottica funzionale (interventi nel campo economico, amministrazione generale, difesa, giustizia, istruzione, relazioni internazionali, ecc.), essendo questo, in definitiva, il primo livello di opzioni sul quale il Parlamento dovrebbe pronunciarsi.

Con i commi 8 e 9 viene dettata una specifica disciplina dei cosiddetti fondi speciali negativi.

In tal senso, viene disposto che nelle tabelle relative ai fondi speciali (Tabelle B e C) possono essere inclusi accantonamenti preceduti da un segno negativo collegati, mediante apposizione della medesima lettera alfabetica, ad uno o più accantonamenti di segno positivo. Ovviamente l'utilizzazione di questi ultimi per fini di copertura può avvenire soltanto dopo l'entrata in vigore delle disposizioni relative al reperimento delle maggiori entrate o alla individuazione delle minori spese recate dal provvedimento iscritto fra le poste negative. Non è stata prevista la possibilità di disporre accantonamenti di fondo globale negativo senza il collegamento con uno o più accantonamenti di segno positivo — così come prevede la Tabella B della legge finanziaria 1988 — nella preminente considerazione che in tal modo si snatura il concetto fondamentale che ha dato luogo a questa importante innovazione strutturale nella costruzione dei fondi speciali. L'idea della istituzione delle poste negative è infatti quella di realizzare un mutamento nella struttura di alcune entrate e di alcune spese di bilancio, mutamento che rappresenta anche e soprattutto una sorta di scambio politico per conciliare, in un quadro di coerenza finanziaria, esigenze

che si rivelano proritarie rispetto ad altre che già trovano considerazione in bilancio. Da qui anche l'esigenza che sia ritenuta inderogabile la condizione che la copertura degli accantonamenti di segno positivo sia realizzata solo ed esclusivamente attraverso le corrispondenti poste negative, così come collegate dal Parlamento in sede di approvazione dei fondi speciali.

Con il comma 12, si prevede che in apposita tabella (Tabella D), allegata alla legge finanziaria, vengano determinati gli importi relativi all'attuazione di leggi organiche, a carattere continuativo, che si limitano a indicare gli stanziamenti per il primo triennio, demandando alla legge finanziaria il compito di determinare le quote per gli anni successivi.

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

1. L'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«ART. 11. — (*Legge finanziaria*). — 1. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contestualmente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di legge finanziaria.

2. La legge finanziaria determina preliminarmente, in apposito articolo, il volume complessivo delle entrate, risultanti dal progetto di bilancio di previsione a legislazione vigente e dalle ulteriori disposizioni recate dalla legge finanziaria medesima.

3. La legge finanziaria fissa, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, il livello massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza, al netto di eventuali regolazioni debitorie pregresse. Il livello del saldo netto deve determinarsi nel rispetto delle regole di variazione delle entrate e delle spese indicate nel documento di programmazione economico-finanziaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge 11 marzo 1988, n. 67, come approvato dalle Camere.

4. La legge finanziaria provvede a quantificare, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, le quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

5. Le disponibilità risultanti dall'eventuale rinvio agli anni successivi di tutta o parte della quota di spesa già posta a carico di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, possono essere destinate, nel limite massimo del cinquanta per cento delle disponibilità

stesse, soltanto al finanziamento di nuove o maggiori spese di conto capitale.

6. La legge finanziaria fissa per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale l'ammontare dei fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso del primo degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

7. I fondi di cui al comma 6 devono essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale e sono esposti secondo criteri di classificazione economica e funzionale.

8. Nei fondi speciali possono essere inclusi accantonamenti preceduti dal segno negativo collegati, mediante apposizione della medesima lettera alfabetica, ad uno o più accantonamenti di segno positivo, la cui utilizzazione resta subordinata alla entrata in vigore del provvedimento legislativo relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo e comunque nei limiti della minore spesa o delle maggiori entrate da essi previsti per ciascuno degli anni considerati. Eventuali maggiori economie di spesa o maggiori entrate rispetto a quelle previste nei provvedimenti negativi approvati, sono destinate al miglioramento del saldo netto da finanziare di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

9. Conseguentemente all'approvazione dei provvedimenti legislativi relativi ad accantonamenti di segno negativo, con decreto del Ministro del tesoro, gli importi derivanti da riduzioni di spesa o incrementi di entrata sono portati, rispettivamente, in diminuzione ai pertinenti capitoli di spesa ovvero in aumento dell'entrata del bilancio e correlativamente assegnati in aumento alle dotazioni dei fondi di cui al comma 7.

10. Le quote dei fondi speciali relative al primo degli anni considerati dal bilancio pluriennale, non utilizzate entro l'anno stesso, costituiscono economie di bilancio. Restano, comunque, valide le quote previste per gli anni del bilancio pluriennale successivi al primo.

11. Per effetto del mancato utilizzo di cui al comma 10, gli oneri recati dai relativi provvedimenti legislativi prendono decorrenza dall'anno in cui i provvedimenti stessi vengono definitivamente approvati, salvo che la copertura finanziaria non si riferisca a spese aventi strutturalmente carattere retroattivo.

12. La legge finanziaria determina, in apposita tabella, la quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi che non quantificano lo stanziamento annuo, dando separata evidenza alle variazioni proposte.

13. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi. Con la legge finanziaria si possono variare, con effetto dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, le aliquote di imposte, tasse e contributi esistenti.

14. La legge finanziaria non può disporre in materia di nuove o maggiori spese, oltre a quanto previsto dal presente articolo ».

#### ART. 2.

1. Sono abrogate le norme di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, incompatibili con quelle introdotte dall'articolo 1.