

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2777

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, SERRENTINO, ALTISSIMO, BIONDI,
DE LORENZO, STERPA**

Presentata il 31 maggio 1988

Disposizioni attuative dell'articolo 81 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le recenti vicende politico-legislative hanno ulteriormente dimostrato l'impossibilità di contenere quanto meno l'incremento della spesa pubblica: ne sono prova il notevole divario tra il volume complessivo della spesa risultante dall'approvazione finale del disegno di legge finanziaria per il 1988 ed il volume previsto nell'originario disegno di legge relativo, il cui esame si è svolto in un clima politico che ha visto per due volte sgretolarsi la maggioranza a livello di Governo; nonché il persistente scostamento tra la spesa complessiva indicata nel bilancio di previsione e la spesa complessiva risultante dal rendiconto (come troppo spesso è avvenuto in questi ultimi esercizi finanziari).

Ma non basta. Durante l'ultima discussione parlamentare attinente un rendiconto generale dell'amministrazione

dello Stato (quello riguardante il 1986), è emerso il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge finanziaria: l'invarianza della pressione fiscale (priorità sulla quale più volte il partito liberale ha richiamato l'attenzione delle forze di maggioranza), la crescita della spesa in conto capitale ad un livello non superiore al tasso di sviluppo del PIL, e, soprattutto, il mantenimento delle spese correnti, in termini reali, sui livelli dell'esercizio precedente.

Non a caso il partito liberale, in sede di trattativa per la formazione del nuovo Governo presieduto da De Mita, ha sottolineato l'indispensabilità di una regolamentazione rigorosa dei meccanismi che determinano l'ormai elefantica spesa pubblica.

Da ultimo, il neo Presidente del Consiglio dei ministri De Mita, ha inviato a

tutti i Ministri una circolare in materia di copertura finanziaria dei disegni di legge d'iniziativa governativa; il Presidente del Senato ha trasmesso al Presidente della Commissione bilancio, Andreatta, una lettera sulla materia; infine — e soprattutto — il Ministro per le riforme istituzionali Maccanico ha qualificato il controllo sulla spesa pubblica come una « emergenza istituzionale », per la quale è necessario « introdurre meccanismi di legge per portare a zero il disavanzo e mantenervelo ».

Il cardine fondamentale della presente proposta di legge è rappresentato da un nuovo strumento per il contenimento ed il controllo del volume della spesa pubblica (articolo 1): un bilancio triennale programmatico, non modificabile durante il tempo di riferimento una volta approvato, il quale indichi in maniera inderogabile i complessivi saldi netti da finanziare, ricorso al mercato finanziario e fabbisogno interno del settore statale. Evidentemente e conseguentemente, le leggi finanziarie, i bilanci di previsione e la legislazione di spesa dovranno mantenersi, nell'arco ed al termine del triennio, entro i saldi complessivi determinati.

Ogni triennio si procede ad una rimodulazione delle indicazioni predette, la quale dovrà di volta in volta rispettare la condizione che al termine del triennio di riferimento la percentuale rispettiva sul prodotto interno lordo risulti diminuita di tre punti percentuali, fino al raggiungimento dell'obiettivo dell'azzeramento del rapporto stesso.

Con il comma 4 si introduce un sistema sanzionatorio di tipo automatico, nel senso che — nel caso in cui al termine del triennio non sia stata rispettata la condizione di un'effettiva diminuzione di tre punti percentuali del rapporto tra fabbisogno e prodotto interno lordo — si dovrà provvedere automaticamente, attraverso una riduzione o un minore incremento dei capitoli di spesa corrente, fino a colmare la differenza registratasi, a partire dal disegno di legge riguardante il bilancio di assestamento, di cui all'articolo 17 della legge n. 468 del 1978, rela-

tivo al primo esercizio finanziario del triennio successivo.

Quindi, da un lato ogni triennio viene fissata una « mappa » per le grandi indicazioni di spesa; dall'altra, di tre anni in tre anni tale « mappa » viene ridisegnata, in modo che il rapporto tra saldi netti da finanziare, ricorso al mercato finanziario e fabbisogno interno del settore statale da una parte, e prodotto interno dall'altra, diminuisca di tre punti percentuali.

Con l'articolo 2 si vuole riconfigurare la legge finanziaria, tenuto conto della esperienza di ormai un decennio di applicazione. In primo luogo, si stabilisce il divieto di introdurre nuove categorie, di imposte e di tasse con la legge finanziaria; in secondo luogo, si stabilisce l'obbligatorietà di approvare preventivamente (nell'ambito della legge finanziaria) le modificazioni delle aliquote di imposte e di tasse, nonché il totale delle entrate finali da iscrivere nel quadro riassuntivo del bilancio annuale di previsione. Inoltre, la legge finanziaria non può contenere norme di spesa direttamente efficaci: si è voluto così reagire con rigore alla prassi parlamentare, che ha visto caratterizzarsi la legge finanziaria come un « carrozzone », al quale da tutte le parti si cercava di aggiungere « vagoni » contenenti provvedimenti di spesa, con il risultato dello sfondamento degli obiettivi di contenimento prefissati.

Ancora: i fondi speciali, destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio (articolo 10 della legge n. 468 del 1978), debbono risultare dal saldo tra accantonamenti positivi ed accantonamenti negativi: come noto, questi ultimi sono stati timidamente introdotti nelle recenti leggi finanziarie, anche se non hanno trovato quella diffusa applicazione che le risoluzioni metodologiche approvate dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento nel giugno 1986 avevano prospettato. Proprio al fine di recuperare in parte la *ratio* originaria dell'istituto « legge finanziaria », vale a dire uno strumento di sintesi relativamente all'intero programma di go-

verno dal punto di vista della finanza pubblica, si propone una nuova formulazione per i fondi globali (destinati a far fronte a nuovi provvedimenti di legge, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 468 del 1978), i cui importi debbono essere determinati come saldo tra gli aumenti e le riduzioni delle spese e delle entrate.

Il comma 5 dell'articolo 2 affronta la spinosa questione del ricorso al mercato finanziario. Come noto, ai sensi del secondo comma dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, l'ammontare del livello massimo del ricorso al mercato finanziario concorre, insieme con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura finanziaria. Tuttavia, potrebbe dubitarsi della legittimità costituzionale di tale norma, che sembra in contrasto, o quanto meno eludere, con il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. Quindi, il ricorso al mercato deve quanto meno considerarsi uno strumento straordinario, e come tale sottoposto a vincoli precisi: in quest'ottica, si stabilisce che il ricorso al mercato non deve superare il 30 per cento delle entrate finali, il cui volume complessivo — ai sensi del precedente comma 2 dell'articolo 2 della presente proposta di legge — viene approvato preliminarmente. Quindi, una volta stabilito il totale delle entrate, l'eventuale ricorso al mercato finanziario comunque non potrà essere superiore al limite massimo del 30 per cento delle entrate finali stesse. Il rapporto delineato trova una giustificazione in ragioni di omogeneità: entrambe le grandezze rappresentano per lo Stato delle entrate; nonché in ragioni di « opportunità finanziaria », apparendo ragionevole misurare il livello di indebitamento sul mercato con il volume delle risorse proprie dello Stato.

L'articolo 3 riguarda una serie di regole in materia di copertura finanziaria di provvedimenti legislativi di spesa.

In primo luogo, ribadendo il senso del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, si afferma esplicitamente che la copertura finanziaria per i progetti di legge comportanti nuove o maggiori spese deve basarsi o sulla riduzione permanente

di autorizzazioni di spesa o sull'incremento delle entrate tributarie o extra-tributarie.

In secondo luogo, si stabilisce una sorta di « plus-valore » necessario per le coperture finanziarie: infatti, l'entità delle medesime deve essere superiore del 50 per cento rispetto all'onere prevedibile. Si tratta senza dubbio di una disposizione eccezionale — giustificata dal grave stato della finanza pubblica — che vuole garantire una reale attuazione dell'articolo 81 della Costituzione: infatti, persistentemente si verifica un notevole scostamento tra oneri previsti in sede di esame parlamentare (in relazione ai quali si è proceduto ad individuare la relativa copertura finanziaria) ed oneri effettivamente sopportati in sede applicativa; uno scostamento di dimensioni tali da far ritenere che tramite una voluta sottostima degli oneri finanziari connessi ad un provvedimento legislativo si sia sostanzialmente eluso il ricordato disposto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La gravità della misura proposta è mitigata dalla sua temporaneità ed eccezionalità: non a caso dovrebbe trovare applicazione fino al raggiungimento dell'obiettivo del pareggio del saldo netto da finanziare, obiettivo che ulteriormente giustifica il ricorso a tale misura. A quest'ultimo riguardo, non si vuole certo affrontare la *vexata quaestio* della presunta *ratio* liberale dell'articolo 81 della Costituzione e del suo indirizzo tendenziale, nel senso del pareggio del bilancio; comunque, « se anche si dovesse ritenere che l'ideale del pareggio del bilancio non s'è incorporato nell'articolo 81, non si potrebbe negare che l'articolo contiene perlomeno un'implicita presa di posizione contro politiche di spesa comportanti, in situazioni di non assoluta emergenza, *deficit* di bilancio » (Bognetti).

Con il comma 3 dell'articolo 3 si vuole impedire il ricorso (come troppo spesso in passato è avvenuto) ad accantonamenti in difformità, soprattutto per quanto concerne l'utilizzazione di fondi per spese in conto capitale per la copertura di spese di parte corrente.

Relativamente agli accantonamenti positivi per iniziative di parte corrente, la loro utilizzazione è limitata all'esercizio finanziario cui si riferisce la legge finanziaria istitutiva, con ciò ponendo fine all'oneroso fenomeno dello slittamento di fondi globali nel corso di esercizi finanziari successivi.

Infine, le nuove o maggiori spese derivanti da provvedimenti legislativi approvati in corso di esercizio, non correlati ad accantonamenti negativi, nonché le economie realizzate nella categoria degli interessi, debbono essere utilizzate solo al fine di migliorare il saldo netto da finanziare, e non per la copertura di nuove o maggiori spese ovvero di minori entrate.

Da ultimo, con l'articolo 4 si cerca di affrontare, seppur utilizzando solo lo strumento legislativo, il fenomeno dei residui passivi, la cui consistenza è andata aumentando nel corso degli ultimi esercizi finanziari, verificandosi altresì costantemente uno scostamento in aumento tra la consistenza dei residui passivi presunti in sede di predisposizione del progetto di bilancio previsionale e quella accertata in sede di rendiconto.

Al riguardo, modificando i limiti temporali attualmente vigenti in materia di residui passivi — di cui all'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), come modificato dall'articolo 1 della legge n. 62 del 1964 — si propone di ridurre alla metà i termini per la perenzione amministrativa dei residui passivi di parte corrente: infatti, si intendono perenti i residui passivi per spese correnti non pagati entro il primo esercizio a quello cui si riferiscono (attualmente il limite è al secondo esercizio). Inoltre, si stabilisce che le somme eliminate non possono essere riprodotte negli esercizi successivi (attualmente possono essere riprodotte in un capitolo speciale dei bilanci successivi).

Per quanto concerne i residui passivi per spese in conto capitale, si propone il mantenimento non oltre il terzo esercizio successivo a quello in cui fu iscritto il

primo stanziamento (attualmente il termine di riferimento è dato dal quinto esercizio successivo a quello in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento), permanendo la necessità istitutiva della spesa.

* * *

Con la presente proposta di legge, inoltre si persegue l'obiettivo di fissare una « griglia » di meccanismi procedurali e di contenuto, al fine da una parte di arginare la crescita della spesa pubblica, e dall'altra di mantenere inalterata la pressione fiscale; finalità del resto intimamente connesse l'una con l'altra.

Tale « griglia » si articola in quattro direzioni:

a) un bilancio triennale programmatico, che fissi i limiti invalicabili nel triennio dei complessivi saldi netti da finanziare, ricorso massimo al mercato finanziario e fabbisogno interno del settore statale;

b) una legge finanziaria « asciugata », sostanzialmente ricondotta al suo contenuto tipico, come individuato dalla legge istitutiva, la quale quindi non potrà contenere norme di spesa direttamente efficaci, né introdurre nuove imposte o tasse (dovendosi limitare a modificare le aliquote di imposte o tasse già vigenti), e deve preliminarmente fissare il volume totale delle entrate, in relazione al quale percentualmente dovrà stabilirsi il livello di ricorso al mercato finanziario; mentre i fondi globali vengono correlati al saldo tra accantonamenti positivi ed accantonamenti negativi;

c) la fissazione di regole rigorose per la copertura finanziaria dei provvedimenti di spesa;

d) la previsione di termini più tassativi per la perenzione amministrativa dei residui passivi, onde da un lato stimolare la capacità di iniziativa e di pesa della pubblica amministrazione, e dall'altro eliminare rapidamente dai capitoli di spesa stanziamenti impegnati, ma non spesi in breve termine, con una ulteriore contrazione quindi della spesa pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Bilancio triennale programmatico).

1. Ogni triennio è elaborato in termini di competenza un bilancio triennale programmatico, non modificabile, dopo l'approvazione, nell'arco del triennio di riferimento.

2. Il bilancio triennale programmatico deve indicare per il periodo di riferimento i complessivi saldi netti da finanziare, il ricorso massimo al mercato finanziario e il fabbisogno interno del settore statale.

3. Le indicazioni di cui al comma 2 debbono essere rimodulate ogni tre anni, nel rispetto della condizione che al termine del triennio di riferimento la relativa percentuale sul prodotto interno lordo risulti diminuita di tre punti percentuali, fino al raggiungimento dell'obiettivo dell'azzeramento del rapporto stesso.

4. Nel caso in cui al termine del triennio non sia stata rispettata la condizione di cui al comma 3, per la relativa differenza si provvede automaticamente attraverso o una riduzione o un minore incremento di tutti i capitoli di spesa corrente a partire dal disegno di legge per l'assestamento degli stanziamenti di bilancio, di cui all'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468, relativo al primo esercizio finanziario del triennio successivo, ferme restando per il bilancio programmatico relativo a tale triennio le prescrizioni di cui al comma 3.

ART. 2.

(Legge finanziaria).

1. Il disegno di « legge finanziaria », previsto dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi.

2. Mediante il disegno di « legge finanziaria » di cui al comma 1 è disposta l'approvazione, obbligatoriamente in via preventiva:

a) di modificazioni ad aliquote di imposte, tasse e contributi già operanti, con effetti dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio annuale di previsione dello Stato;

b) del totale delle entrate finali da iscrivere nel quadro riassuntivo del bilancio annuale di previsione.

3. Il disegno di « legge finanziaria » di cui al comma 1 non può contenere norme di spesa con efficacia diretta e immediata.

4. Agli accantonamenti positivi per nuove o maggiori spese oppure per riduzione di entrate, relativi, ai fondi speciali di cui all'articolo 10 della legge 5 agosto 1978, n. 468, debbono corrispondere accantonamenti negativi per riduzione di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti positivi non possono esser utilizzati, ai fini della copertura finanziaria di iniziative legislative, prima dell'entrata in vigore delle leggi, di cui ai corrispondenti accantonamenti negativi. I predetti accantonamenti positivi debbono rispettare le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 2.

5. L'ammontare del livello massimo del ricorso al mercato finanziario, di cui all'articolo 11, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, non può comunque essere superiore al trenta per cento delle entrate finali previste dalla legge di approvazione del bilancio annuale di previsione dello Stato.

ART. 3.

(Copertura finanziaria delle leggi).

1. I progetti di legge, compreso il disegno di « legge finanziaria » previsto dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, che comportino nuove o maggiori spese oppure minori entrate, debbono prevedere una copertura finanziaria ba-

sata o sulla riduzione permanente di autorizzazioni di spesa o sull'incremento delle entrate tributarie, extratributarie e contributive.

2. Fino al raggiungimento dell'obiettivo del pareggio almeno del saldo netto da finanziare, l'entità delle coperture finanziarie deve essere superiore del 50 per cento rispetto all'onere prevedibile.

3. La copertura finanziaria delle leggi di cui al comma 1 non può essere disposta mediante l'utilizzazione di accantonamenti di conto capitale, iscritti nei fondi speciali di cui all'articolo 10 della legge 5 agosto 1978, n. 468, per iniziative di parte corrente. Gli accantonamenti positivi per iniziative di parte corrente possono essere utilizzati solo entro l'esercizio finanziario nel quale sono stati istituiti.

4. Le nuove o maggiori entrate, derivanti da provvedimenti legislativi cui non si riferiscono gli accantonamenti negativi di cui all'articolo 2, comma 4, nonché le economie che si dovessero realizzare a valere sul capitolo 6805 dello stato di previsione del Ministero del tesoro e sulla categoria VI (interessi), non possono essere utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese ovvero di minori entrate e vengono acquisite in bilancio, al fine di migliorare il saldo netto da finanziare.

ART. 4.

(Nuovi termini per la perenzione amministrativa).

1. I residui delle spese correnti, non pagati entro il primo esercizio successivo a quello in cui si riferiscono, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate non possono essere riprodotte negli anni successivi.

2. I residui delle spese in conto capitale possono essere mantenuti in bilancio fino a che permanga la necessità delle spese per cui gli stanziamenti sono stati istituiti, ed in ogni caso non oltre il terzo esercizio successivo a quello in cui fu iscritto il primo stanziamento. Le somme eliminate non possono essere riprodotte negli esercizi successivi.