

CAMERA DEI DEPUTATI ^N 2864

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PELLICANÒ, GUNNELLA, DEL PENNINO, DE CAROLIS, CASTAGNETTI GUGLIELMO, GRILLO SALVATORE, SANTORO

Presentata il 9 giugno 1988

Norme in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1 In un paese la cui economia continua a svilupparsi in misura complessivamente positiva, sia pure fra antiche irrisolte contraddizioni, le condizioni della finanza pubblica costituiscono per opinione pressoché unanime il vincolo strutturale contro il quale urta la possibilità stessa di dare allo sviluppo caratteri di maggiore qualità, solidità, continuità.

Basti pensare che il *deficit* pubblico annuo è tuttora attestato intorno a un 12 per cento circa del prodotto interno lordo, mentre l'indebitamento complessivo sfiora il 100 per cento del PIL dati che risulterebbero ancora peggiori se l'Istat, recentemente, non avesse adeguato i criteri di calcolo della contabilità nazionale, incrementando sensibilmente anche il valore nominale del PIL

C'è oggi, altresì, unanimità di opinioni nel riconoscere che, se è vero che il problema di un forte indebitamento pubblico e (o è stato) un problema comune a tutte le democrazie occidentali che hanno scelto il modello del *welfare state* o « stato sociale », l'Italia rappresenta il caso in cui più difficoltoso e con minori successi è apparso fino ad oggi il processo di riaggiustamento. Sicché tale problema, avviato a soluzione quasi dappertutto, da noi ha conosciuto tutt'al più un attenuarsi parziale dell'evoluzione negativa, senza vere e proprie inversioni di tendenza, né tanto meno un vero e proprio riequilibrio ciò nonostante un quadriennio (1985-1988) di congiuntura interna ed internazionale sostanzialmente favorevole, e nonostante le conclamate intenzioni manifestate da Governo, Parlamento, forze politiche

Le cause per cui ciò è avvenuto sono naturalmente molteplici: innanzitutto, ma non solo, di natura politica e sociale. Accanto a queste vi sono state concause d'ordine istituzionale e procedimentale le quali hanno aggravato, in Italia, la tendenza di qualsiasi democrazia fondata sul consenso a rendere difficile l'accettazione di misure di contenimento della spesa (o di aumento dell'entrata, o di entrambi i tipi).

Nient'affatto rassegnati di fronte all'apparente ineluttabilità della resa del sistema politico-istituzionale italiano di fronte alla sfida del debito e del *deficit* pubblico, i repubblicani sono convinti, non da oggi, che tale sfida può essere vinta solo a condizione che si rendano disponibili più adeguati strumenti istituzionali e procedurali, i quali facilitino il governo effettivo della finanza pubblica. Né questo può comprendere sempre e solo politiche di contenimento quali sono oggi indispensabili. In un paese nel quale il settore pubblico finisce con l'intermediare circa metà del PIL, il governo della finanza pubblica è comunque strumento di governo dell'economia in generale.

Occorre dunque dotare la nostra democrazia di meccanismi di gestione non solo al centro, ma anzitutto al centro, della finanza pubblica all'altezza delle esigenze e delle difficoltà di costruzione e amministrazione del consenso. Ciò impone un impegno coerente e complessivo in più direzioni: il quale parta, fra l'altro, dalla consapevolezza della necessità di coniugare, accanto a maggiore rigidità, anche sufficiente flessibilità per evitare che si apprestino meccanismi troppo strettamente legati a condizioni che, oggi strutturali, potrebbero e dovrebbero non esserlo domani.

2. Sulla base di tali premesse, i presentatori della presente proposta di legge giudicano che la possibilità concreta di un più efficace governo della finanza pubblica sia subordinata ai seguenti sei fattori:

a) un quadro complessivo di riforme istituzionali e regolamentari tale che, fa-

vorendo il superamento di prassi consociative, rafforzi il ruolo del Governo in Parlamento, dando contestuale riconoscimento al ruolo dell'opposizione e rendendo così possibile la traduzione in decisioni concrete degli impegni programmatici sui quali ciascun esecutivo ha ottenuto la fiducia parlamentare all'inizio del suo mandato. In una logica di responsabilizzazione dell'azione di Governo (destinata del resto ad agevolare il periodico giudizio dell'elettorato e sue eventuali scelte alternative sulla base di programmi che avranno potuto essere adeguatamente illustrati in Parlamento) è possibile immaginare anche disposizioni costituzionali limitatrici dell'iniziativa legislativa di spesa dei singoli parlamentari o che subordinino questa al consenso dell'esecutivo come organo costituzionale responsabile principale della politica di bilancio;

b) una politica istituzionale di rafforzamento dei controlli successivi alla approvazione della legge parlamentare a tutela degli equilibri sanciti con la legge di bilancio: ci riferiamo qui al potenziamento del veto sospensivo presidenziale per superare il quale potrebbe prevedersi una maggioranza qualificata, anziché l'attuale maggioranza semplice (come previsto nelle proposte già avanzate ed accolte in sede di Commissione bicamerale per le riforme istituzionali); nonché alla proposta (contenuta nel progetto di legge costituzionale firmato da autorevoli rappresentanti di diversi gruppi parlamentari) volta a consentire l'accesso diretto al giudizio della Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, in ordine alla presunta violazione dell'articolo 81 della Costituzione;

c) una parziale modifica dello stesso articolo 81 della Costituzione la quale senza toccare necessariamente l'attuale complesso sistema previsto nei commi terzo e quarto, affidi esplicitamente a una legge del Parlamento il compito di disciplinare l'attuazione del dettato costituzionale, anche attraverso la fissazione per legge di obiettivi annuali di finanza pubblica. In questo modo, sulla base della

concezione della cosiddetta « norma interposta », le disposizioni sulla formazione del bilancio e sugli obblighi connessi a quello di copertura contenuto nel terzo comma dell'articolo 81, pur non essendo norme costituzionali acquisterebbero nella gerarchia delle fonti la forza di norme non derogabili da leggi ordinarie (eccezione fatta, naturalmente, per quelle che eventualmente fossero esplicitamente e direttamente rivolte alla modifica delle procedure di bilancio);

d) l'introduzione nei regolamenti parlamentari di nuove procedure d'esame delle leggi di spesa, secondo la proposta di modificazione del regolamento della Camera contenuta nel doc. II n. 1 di questa decima legislatura (a firma Bassanini, Battaglia, Gitti), rivolte a garantire la massima trasparenza e responsabilizzazione procedurale in ordine alle decisioni che comportano conseguenze a carico della finanza pubblica; nonché disposizioni volte ad assicurare in ogni caso l'osservanza dei termini previsti dalle norme di legge volute dal Parlamento stesso relative al processo di bilancio (quali contenute anche nel testo in esame);

e) la parziale modifica delle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, con particolare riferimento alla procedura e ai tempi del processo di bilancio, visto come « processo circolare ». Ciò riguarda in particolare: la scansione e la successione delle iniziative e delle decisioni governative e parlamentari in materia di bilancio, i contenuti della legge finanziaria, la separazione del momento programmatico rispetto a quello decisivo, l'iter delle leggi di accompagnamento;

f) l'individuazione di disposizioni normative a maggior tutela degli obiettivi e degli equilibri di finanza pubblica programmati, sia in sede parlamentare, sia in sede amministrativa. Ci si riferisce qui, in particolare, ad ipotesi di misure automatiche di contenimento che operino nel caso di rinuncia parlamentare a varare decisioni conseguenti con le precedenti

decisioni assunte dallo stesso Parlamento e a vincoli contro l'erogazione di somme superiori a quelle accantonate nel caso di errori nella quantificazione di oneri che portino a una spesa tendenzialmente superiore a quella coperta (di quest'ultima fattispecie si fa carico un progetto a parte).

Il presente progetto, che si inserisce con proposte originali nell'iter di revisione delle norme riguardanti la formazione del bilancio dello Stato tocca esclusivamente i due ultimi punti fra quelli appena elencati: esso, come gli altri progetti in materia, prefigura un procedimento più razionale dell'attuale del quale certamente vi è grande necessità, ma che, va detto per onestà intellettuale e politica, non può esaurire il complesso delle innovazioni (e dei comportamenti) necessari per affrontare efficacemente il nodo essenziale del governo della finanza pubblica.

3. Per quel che riguarda la nuova scansione temporale della complessa procedura di bilancio (alla quale non deve risultare sorprendente che il Parlamento dedichi una parte rilevante del suo calendario di lavoro annuale, sulla scorta del resto di quanto avviene in altri ordinamenti che prevedono al riguardo un ruolo codecisionale del Parlamento), si è ritenuto di individuare tre distinti momenti.

In un primo momento, che dovrebbe collocarsi entro il primo quadrimestre di ciascun anno (cioè entro il 30 aprile), sulla base delle prime risultanze relative al consuntivo dell'anno precedente, nonché sulla base delle prime stime relative all'andamento dell'esercizio in corso e dei rapporti delle maggiori organizzazioni internazionali (CEE ed OCSE), il Governo per il tramite del Ministro del tesoro dovrebbe sottoporre alla valutazione del Parlamento un documento di programmazione economico-finanziaria del tipo di quello individuato nelle due risoluzioni delle Commissioni bilancio di Camera e Senato nel giugno 1986. Ad esso, peraltro, andrebbe affiancato lo schema di bilancio

pluriennale nella parte programmatica, coerente con gli obiettivi prefigurati dalla politica per la quale l'esecutivo sollecita il consenso parlamentare. Tale bilancio verrebbe a scindersi temporalmente dal bilancio pluriennale a legislazione vigente che continuerebbe ad essere presentato, discusso ed approvato insieme al bilancio di previsione nella sessione autunnale di bilancio (il terzo momento del processo di bilancio).

Il complesso del documento di programmazione e del bilancio pluriennale programmatico (a base quadriennale, secondo la presente proposta), una volta approvato, dovrebbe avere carattere vincolante ai fini della stesura (e anche della successiva discussione ed approvazione) sia della legge finanziaria, sia delle iniziative legislative integrative di settore (cosiddette « leggi di accompagnamento ») volte a rendere concretamente possibile il raggiungimento degli obiettivi prefigurati. Sia la prima, sia le seconde dovrebbero essere presentate dal Governo entro il 30 giugno di ogni anno, dando così l'avvio al secondo momento del processo di bilancio, destinato ad esaurirsi entro il termine del 30 settembre successivo. Vi sarebbero così 90 giorni a disposizione (compreso peraltro il periodo delle ferie estive) per l'iter parlamentare: un periodo di almeno 8-10 settimane « utili ».

La proposta prevede, infine, che la presentazione del progetto di bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente debba avvenire entro il 15 ottobre. Fra il 30 settembre e tale data il Governo avrebbe il tempo di adeguare il progetto di bilancio sulla base delle variazioni assicurate dall'approvazione della finanziaria e delle leggi di accompagnamento.

È implicito che ai regolamenti parlamentari resta demandata la disciplina delle singole fasi parlamentari del processo di bilancio al fine di garantire l'osservanza dei diversi termini previsti dalla proposta di legge. Del resto, sulla base del procedimento già previsto sin dal 1983, appare lecito attendersi che tali fasi vengano modellate sull'esempio di quello, e in particolare col relativo indispensabile contingentamento dei tempi.

D'altra parte, considerata la scissione temporale fra decisione sulla legge finanziaria e decisione di bilancio, si prevede che quest'ultimo debba essere approvato entro il 30 novembre di ogni anno (con un iter di 45 giorni), giustificato dalla minor complessità e dal carattere che tornerebbe ad essere derivato della procedura. In tal modo si conseguirebbe anche l'obiettivo di lasciare finalmente un margine utile agli enti di finanza derivata per approntare se non approvare (come pure sarebbe possibile ed auspicabile) i loro bilanci prima dell'avvio dell'esercizio di riferimento.

Vi sono alcuni ulteriori punti specifici della proposta che meritano di essere illustrati:

a) si attribuisce alla legge finanziaria il compito di determinare il totale delle entrate finali da iscrivere a bilancio, specificando altresì che ciò la legge finanziaria faccia in separato articolo e prima della determinazione del livello del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato. Poiché com'è noto l'ammontare totale delle risorse disponibili è dato dal totale delle entrate di vario tipo più il ricorso al mercato, si intende con ciò evitare il fenomeno dei cosiddetti « emendamenti a scavalco »;

b) si accoglie l'impostazione della cosiddetta « finanziaria asciugata », cioè ricondotta al suo contenuto « necessario », specificando altresì in apposito articolo che essa non può introdurre nuove imposte, tasse o contributi (ma solo modificare le aliquote di imposte, tasse o contributi esistenti) ed inoltre che essa non può trasformarsi in una legge di spesa (al di là di quanto previsto in relazione ai fondi speciali);

c) si distinguono le cosiddette « leggi di settore » in due tipi: quelle necessarie a ricondurre agli obiettivi previsti la finanza pubblica sin dal primo anno successivo (che devono essere approvate entro il 30 settembre, appunto) e quelle di medio periodo (riforme strutturali) per le quali non è previsto un termine;

d) si introduce una norma di attuazione specificativa dell'articolo 81 della Costituzione in coerenza con quello che fu l'esplicito intendimento del costituente, il quale, com'è noto, aveva previsto l'obbligo di copertura delle leggi come strumento di limite all'iniziativa legislativa (tanto è vero che nella stesura del progetto della Commissione dei 75 tale disposizione si trovava non legata alle norme sul bilancio ma a quelle sul procedimento legislativo). Con essa si prevede che i titolari dell'iniziativa siano tenuti a indicare la quantificazione esatta degli oneri delle loro proposte oltre che i mezzi di copertura proposti.

Infine, la proposta intende introdurre un istituto nuovo che dovrebbe avere carattere di emergenza: la « legge finanziaria successiva ». Nell'ipotesi in cui il Par-

lamento si trovi ad approvare (a seguito dell'approvazione di una legge finanziaria difforme rispetto agli obiettivi del documento di programmazione economico finanziaria di primavera, ovvero a seguito della non approvazione delle necessarie leggi di settore) un bilancio caratterizzato da saldi che a loro volta non corrispondono agli obiettivi del documento di programmazione e del bilancio programmatico, il Governo adotta una speciale iniziativa legislativa contenente le modificazioni strettamente necessarie a ricondurre il bilancio agli obiettivi precedentemente approvati. È chiaro che si tratta di un provvedimento d'assoluta urgenza (e si direbbe di « emergenza finanziaria ») che il Parlamento dovrebbe votare entro il 31 dicembre, legittimando nel caso in cui non si faccia a tempo l'eventuale ricorso alla decretazione d'urgenza.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Documento di programmazione economico-finanziaria).

1. Entro il 30 aprile di ogni anno il Ministro del tesoro d'intesa col Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta e sottopone all'approvazione del Parlamento un documento di programmazione economico-finanziaria nel quale sono indicati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio annuale e quadriennale.

2. Il documento di programmazione economico-finanziaria contiene:

a) i criteri della manovra quadriennale della finanza pubblica con riguardo alle prospettive dell'economia nazionale ed internazionale, all'andamento tendenziale dei flussi della finanza pubblica con riferimento al bilancio dello Stato, al settore statale e al settore pubblico allargato, agli obiettivi del fabbisogno del settore statale con le indicazioni di copertura ipotizzate, nonché gli obiettivi di crescita del prodotto interno lordo;

b) gli obiettivi della manovra di finanza pubblica rispetto all'evoluzione tendenziale a legislazione vigente, nonché le regole che devono presiedere alla formazione del bilancio dello Stato con riferimento all'adeguamento delle entrate e della spesa, l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare, le regole di adeguamento per l'impostazione dei bilanci degli enti a finanza derivata, le linee generali di intervento nei settori per i quali sono necessarie modificazioni normative coerenti con gli obiettivi proposti.

ART. 2.

(Bilancio quadriennale programmatico).

1. Contestualmente al documento di programmazione economico-finanziaria è

presentato lo schema di bilancio quadriennale programmatico costituito dall'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale. In particolare il bilancio quadriennale programmatico indica, per ciascuno degli esercizi finanziari considerati, il livello massimo del saldo netto da finanziare.

ART. 3.

(Legge finanziaria).

1. Al fine di ricondurre 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 economico-finanziaria fissati nel documento di programmazione di cui all'articolo 1 e nel bilancio quadriennale programmatico di cui all'articolo 2 ed approvati dal Parlamento, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno un disegno di « legge finanziaria » con il quale si operano modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

2. La « legge finanziaria » indica con separati articoli e nell'ordine, per l'esercizio finanziario cui si riferisce, in termini di competenza e in termini di cassa:

a) il totale delle entrate finali da iscrivere nel quadro riassuntivo del bilancio di previsione;

b) il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario il cui ammontare, con le entrate, concorre a determinare le disponibilità per la copertura di tutti gli impegni di spesa e di tutte le erogazioni previsti nel bilancio;

c) la quantificazione delle risorse destinate al finanziamento di leggi la cui determinazione è demandata alla legge finanziaria;

d) l'indicazione in termini di competenza e di cassa delle quote annuali di finanziamento delle leggi pluriennali di spesa;

e) la soppressione di autorizzazioni di spesa o la riduzione della dotazione complessiva di fondi relativi a leggi pluriennali con eventuale modificazione dell'esercizio di scadenza;

f) l'ammontare dei fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio di riferimento;

g) eventuali modifiche ad aliquote di imposte, tasse e contributi già esistenti con effetto dal 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

3. La « legge finanziaria » è approvata entro 90 giorni dalla presentazione al Parlamento.

ART. 4.

(Fondi speciali).

1. I fondi speciali di cui al punto f) dell'articolo 3 sono distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o al finanziamento di spese in conto capitale. Essi sono esposti secondo criteri di classificazione funzionale.

2. Nei fondi speciali possono essere inclusi accantonamenti negativi collegati ad uno o più accantonamenti di segno positivo: la utilizzazione di questi è subordinata all'entrata in vigore del provvedimento di legge relativo al corrispondente accantonamento negativo e, comunque, nei limiti della minore spesa o delle maggiori entrate da essi previsti. 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.

3. Conseguentemente all'approvazione dei provvedimenti legislativi relativi ad accantonamenti negativi, 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 presente articolo.

4. Le quote dei fondi speciali non utilizzate entro l'anno costituiscono economie di bilancio.

5. Per effetto del mancato utilizzo di cui al comma 4 gli oneri recati dai relativi provvedimenti legislativi decorrono dall'anno in cui i provvedimenti stessi vengono definitivamente approvati.

ART. 5.

(Limiti alla legge finanziaria).

1. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse o contributi.

2. La legge finanziaria non può disporre in materia di nuove o maggiori spese al di là di quanto previsto dagli articoli 3 e 4.

ART. 6.

(Provvedimenti di settore).

1. I provvedimenti integrativi di settore di cui alla lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 1, le cui linee generali sono contenute nel documento di programmazione economico finanziaria, necessari ai fini del raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento stesso nonché nel bilancio quadriennale programmatico, sono presentati entro il 30 giugno.

2. I provvedimenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico finanziaria per il primo esercizio successivo e la legge finanziaria sono approvati entro il 30 settembre.

ART. 7.

(Termine per la presentazione del bilancio di previsione).

1. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento entro il 15 ottobre i documenti di cui all'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

2. Le Camere approvano il bilancio di previsione per l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio successivo, nonché il bilancio quadriennale a legislazione vigente entro il 30 novembre.

ART. 8.

(Obbligo di quantificazione della copertura).

1. I titolari dell'iniziativa legislativa all'atto della presentazione alle Camere sono tenuti ad indicare, per ciascun progetto di legge, la quantificazione degli oneri e i mezzi di copertura previsti.

ART. 9.

(Legge finanziaria successiva).

1. Nel caso in cui il bilancio di previsione per l'esercizio successivo di cui all'articolo 15 della legge 4 agosto 1978 n. 468 si discosti rispetto agli obiettivi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria e nel bilancio quadriennale programmatico approvati dal Parlamento, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa col Ministro del tesoro approva un disegno di « legge finanziaria successiva » contenente le modificazioni legislative strettamente necessarie a ricondurre il bilancio agli obiettivi di cui sopra.

ART. 10.

(Termini degli adempimenti connessi).

1. I termini relativi agli adempimenti connessi direttamente o indirettamente con la formazione del bilancio di previsione, previsti da disposizioni legislative o regolamentari, generali e speciali, di contabilità dello Stato, ad esse collegate o che ad esse facciano sempre riferimento, sono spostati in corrispondenza dei nuovi termini fissati con la presente legge.