

(N. 175)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, BASTIANINI, PALUMBO,
VALITUTTI e FIOCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 SETTEMBRE 1983

Norme per il controllo della spesa pubblica

ONOREVOLI SENATORI. — Il progressivo deterioramento delle condizioni della finanza pubblica, che si è determinato in questi ultimi anni, impone interventi incisivi in ordine alle modalità di copertura delle leggi di spesa ed alle medesime caratteristiche delle leggi finanziaria e di bilancio.

Difatti la riforma della contabilità generale dello Stato varata nel 1978, malgrado le importanti innovazioni introdotte, non ha dato i risultati sperati.

In particolare la legge finanziaria, che doveva costituire lo strumento principale di governo della finanza pubblica, è stata svuotata di efficacia. Questo per un duplice ordine di motivi: innanzitutto l'Esecutivo non ne ha sfruttato a fondo tutta la potenzialità ed in pari tempo ha spesso usato tale prezioso strumento per la copertura di spese settoriali avulse da un disegno complessivo di politica economica; in secondo luogo le maggioranze parlamentari non hanno difeso a sufficienza quel minimo di coerenza interna dei disegni di legge finanziaria, col risultato di arrivare alla approvazione di normative scarsamente efficaci ai

fini di un effettivo controllo dei flussi di entrata e di spesa pubblica.

La sostanziale neutralizzazione del fondamentale strumento per una politica di bilancio attiva, costituito dalla legge finanziaria introdotta dalla legge n. 468 del 1978, ha fatto sì che l'approvazione del bilancio dello Stato continuasse ad essere un atto puramente notarile di recepimento della legislazione di entrata e di spesa.

Accanto al fallimento della principale innovazione della riforma del 1978, altre cause hanno contribuito al progressivo deterioramento delle condizioni della finanza pubblica. In particolare l'uso eccessivo della possibilità di finanziare leggi di spesa, anche corrente, attraverso i fondi globali per il finanziamento dei provvedimenti in corso, e cioè, di fatto, senza una copertura reale, ha portato ad un sostanziale aggiramento dell'articolo 81 della Costituzione.

Per porre serio riparo alle distorsioni sopra accennate, e quindi alle gravi condizioni del bilancio pubblico, è stato predisposto il presente disegno di legge.

La proposta è così articolata. All'articolo 1 si prevede l'obbligo di approvare la legge finanziaria entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

L'obiettivo di razionalizzazione dei conti pubblici è completato dalla prescrizione per il bilancio di previsione annuale di recepire le modifiche alle leggi di entrata e di spesa contenute nella legge finanziaria. In tal modo si vuole porre fine alle interpretazioni contraddittorie che negli ultimi anni si sono consolidate nel senso di non prevedere il recepimento nel disegno di legge di bilancio di previsione di quanto previsto dalla legge finanziaria, rinviando a note di variazione del bilancio stesso il compito di raccordare la legge di bilancio non aggiornata con le innovazioni introdotte dalla legge finanziaria.

L'obiettivo di razionalizzare il processo decisionale in materia di finanza pubblica è perseguito cercando di valorizzare al massimo la legge finanziaria come momento attivo della politica di bilancio.

Con l'articolo 2 si prevede la possibilità di concedere l'esercizio provvisorio consentendo la spesa di tanti dodicesimi quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, con riferimento all'ultimo bilancio approvato e non al bilancio di previsione.

In tal modo si intende favorire una più rapida approvazione del bilancio e della legge finanziaria.

All'articolo 3 si prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle nuove leggi comportanti spese correnti o diminuzioni di entrate, mediante nuove entrate tributarie o la riduzione di spese. Si è inteso in tal modo eliminare la possibilità di coprire in *deficit* o col ricorso all'indebitamento nuove spese correnti, ferma restando la possibilità di coprire con l'indebitamento le spese di investimento, il tutto con l'obiettivo di porre un argine al dilagare della spesa corrente non coperta da entrate reali.

Con l'articolo 4 si prevede la possibilità di coprire le spese in conto capitale, oltre che con riduzioni di spesa o incrementi di entrate tributarie, anche attraverso il ricorso a prestiti a medio e lungo termine.

In altre parole la possibilità di ricorrere all'indebitamento per la copertura delle spese in conto capitale deve avere una correlazione temporale con i tempi e gli effetti economici dell'investimento.

Con l'articolo 5 si integra la norma contenuta nell'articolo 3 con la fissazione di limiti precisi ai fondi globali per il finanziamento delle spese correnti relative a leggi in corso di approvazione.

Si intende in tal modo raggiungere due obiettivi: in primo luogo porre un limite rigido ai fondi per il finanziamento di nuove spese correnti; in secondo luogo raggiungere tale limite alla dinamica delle entrate tributarie, il che consente di dare copertura reale alle nuove spese correnti.

Con l'articolo 6 si prevede che, a partire dal terzo esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge, il bilancio di previsione dello Stato non possa stabilire un ammontare complessivo delle spese correnti superiore all'ammontare complessivo delle entrate tributarie ed extratributarie; il che in altri termini significa l'eliminazione del risparmio pubblico negativo.

È previsto anche, nel caso l'applicazione dell'insieme della legislazione di spesa comporti una eccedenza delle spese correnti rispetto alle entrate tributarie ed extratributarie, che la legge finanziaria debba apportare le necessarie modifiche.

Questa norma può apparire rigida ed in parte ovvia, ma la si ritiene necessaria in quanto in questi ultimi anni la dinamica della spesa specie corrente ha avuto un andamento del tutto slegato con l'andamento delle entrate tributarie ed extratributarie. È apparso quindi opportuno ripristinare un rapporto, prevedendo un arco di tempo ampio (tre anni) sufficiente a consentire una correzione graduale dello squilibrio.

Con l'articolo 7 si è inteso porre l'obbligo di indicare la copertura per le leggi di spesa pluriennali per almeno un quinquennio; ciò anche al fine di porre termine all'uso invalso di indicare la copertura solo per il primo esercizio per il quale in genere si sottovaluta l'onere.

Infine, con l'articolo 8 si prevede la possibilità per il Ministro delle finanze di adeguare con propri decreti le aliquote delle imposte (dirette ogni anno ed indirette ogni due anni) tenendo conto della dinamica dei prezzi. Ciò per consentire la restituzione

ai contribuenti del drenaggio fiscale da inflazione, in modo da evitare inasprimenti di imposte non decisi dal Parlamento e che in passato sono stati utilizzati per finanziare in parte la crescita senza controllo della spesa corrente.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Termine per l'approvazione della legge finanziaria)

La legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, deve essere approvata entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Il bilancio annuale di previsione dello Stato deve includere gli effetti delle modifiche legislative aventi riflessi sul bilancio stesso, contenute nel disegno di legge finanziaria.

Art. 2.

(Limiti all'esercizio provvisorio del bilancio)

Il secondo comma dell'articolo 16 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo dell'ultimo bilancio approvato quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi ».

Art. 3.

(Copertura delle spese correnti)

La copertura finanziaria delle leggi e degli atti aventi forza di legge che comportino nuove o maggiori spese correnti o minori entrate tributarie deve essere operata per almeno metà dell'ammontare attraverso la riduzione di spese e per non più della metà dell'ammontare attraverso l'introduzione di nuovi tributi o l'inasprimento di quelli esistenti.

Art. 4.

(Copertura delle spese in conto capitale)

La copertura finanziaria delle leggi e degli atti aventi forza di legge, che comportino nuove o maggiori spese in conto capitale, deve avvenire o attraverso la riduzione di spese correnti o in conto capitale, o attraverso l'introduzione di nuovi tributi o l'inasprimento di quelli esistenti, o attraverso l'emissione di nuovi prestiti a medio o lungo termine, congiuntamente o alternativamente tra loro.

Art. 5.

(Limitazione dei fondi speciali per il finanziamento delle spese correnti)

I fondi speciali di cui all'articolo 10 della legge 5 agosto 1978, n. 468, destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio finanziario, non possono eccedere, per la parte destinata alla copertura delle spese correnti ed a partire dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, un ammontare pari ad un terzo dell'incremento previsto delle entrate tributarie nell'esercizio di riferimento della legge finanziaria.

Art. 6.

(Limite alla spesa pubblica corrente)

A partire dal terzo esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, il bilancio di previsione annuale dello Stato non potrà prevedere un ammontare complessivo di spese correnti superiore all'ammontare complessivo delle entrate tributarie ed extratributarie.

Nel caso l'attuazione della legislazione vigente in materia di entrate e di spese pubbliche comporti un risparmio pubblico negativo, le necessarie modifiche ed integrazioni alle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato vengono apportate con la legge finanziaria.

Art. 7.

(Copertura delle leggi di spesa pluriennali)

Per le leggi che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate tributarie per più di un esercizio, dovrà essere indicata la copertura finanziaria per almeno cinque anni, o per un periodo minore qualora gli effetti della norma si esauriscano prima di un quinquennio.

Art. 8.

(Adeguamento dell'imposizione fiscale alla dinamica dei prezzi)

Il Ministro delle finanze può adeguare con proprio decreto ogni anno le aliquote delle imposte dirette e ogni due anni le aliquote delle imposte indirette, tenendo conto dell'andamento dei prezzi al consumo dell'anno precedente a condizione che si sia verificato un aumento superiore al 5 per cento annuo.