SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 911)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

(STAMMATI)

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(MORLINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1977

Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che viene sottoposto al vostro esame segna una tappa di non trascurabile rilevanza nel processo di razionalizzazione della spesa pubblica, non solo in un'ottica di diversa presentazione esteriore del bilancio dello Stato, ma anche — e soprattutto — quale valido strumento inteso ad ovviare a taluni aspetti negativi della legislazione vigente.

È un disegno di legge che prefigura quella che in futuro potrà essere la « legge finanziaria », con la quale le dotazioni da iscrivere in bilancio potranno finalmente essere commisurate non solo alle concrete possibilità di utilizzo da parte delle Amministrazioni, ma anche al volume di risorse che il sistema potrà destinare al settore pubblico, così salvaguardando le esigenze di finanziamento degli altri settori produttivi.

Duplice è il carattere delle norme che dànno corpo al disegno di legge ora al vostro esame.

Una prima serie di norme si propone l'obiettivo di conferire alla annuale legge di approvazione del bilancio la facoltà di sottoporre all'esame del Parlamento talune statuizioni in ordine alla determinazione degli stanziamenti relativi a specifiche occorrenze.

L'altra serie di norme è invece diretta a correggere talune distorsioni della legislazione in atto, distorsioni che emergono a seguito dei mutamenti che si registrano nel quadro di riferimento, rispetto al momento in cui quelle decisioni vennero assunte.

In particolare, con l'articolo 1 si stabilisce che le autorizzazioni di spesa recate da speciali disposizioni legislative possono — in sede di legge di approvazione del bilancio — essere ridimensionate dal Parlamento, sulla scorta, da un lato, delle concrete

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1000)

possibilità di realizzazione delle Amministrazioni e, dall'altro, delle disponibilità esistenti, per quelle finalità, sotto forma di residui passivi di stanziamento derivanti da somme autorizzate negli anni precedenti e non utilizzate.

In tal modo, senza appesantire ulteriormente il bilancio di nuovi oneri — e nel rispetto delle prerogative del Parlamento al quale resta la potestà di accordare quelle riduzioni — le Amministrazioni non vedono mortificata la loro operatività sia in termini di pagamenti che in termini di assunzione di impegni. Soggiunge, infatti, l'ultimo comma dell'articolo 1 che — ove necessario — le Amministrazioni possono procedere all'assunzione di impegni sulle autorizzazioni di spesa recate dalle leggi di contenuto particolare, anche in assenza di una loro iscrizione nel bilancio di competenza, restando limitato il volume dei possibili pagamenti alle somme che risultano disponibili in bilancio.

Sembra, peraltro, opportuno rilevare che non si è in presenza di una norma innovativa. L'articolo 142 del vigente regolamento di contabilità generale dello Stato già contempla, infatti, questa facoltà (che viene altresì annualmente riprodotta nella legge di approvazione del bilancio): l'articolo 1 del presente disegno di legge è soltanto diretto a meglio esplicitare ed a rendere più incisiva quella norma, salvaguardando le possibilità operative delle Amministrazioni.

L'articolo 2 persegue, per altro verso, le stesse finalità. Esistono, infatti, disposizioni di legge che nell'autorizzare specifici interventi ne condizionano la realizzazione al preventivo reperimento di mezzi finanziari mediante ricorso ad operazioni di indebitamento. Sta di fatto, però, che notevole è la dissociazione che spesso si verifica fra il momento del ricorso al mercato e quello di concreto utilizzo del relativo ricavo netto, per cui si assiste ad una sensibile lievitazione dei residui passivi. Con la norma proposta si mira perciò a far coincidere l'anno della provvista dei fondi con quello di loro utilizzo, evitando in tal modo la creazione di residui passivi di stanziamento.

L'articolo 3 disciplina in modo permanente l'emissione dei certificati di credito del Tesoro, come strumento per migliorare la struttura del debito pubblico. Appare infatti rispondente alla domanda di attività finanziarie da parte delle famiglie e delle aziende di credito l'esistenza di un titolo pubblico a ventiquattro mesi, dotato di proprie caratteristiche di liquidità e di rendimento.

Tale titolo, già emesso nel 1977, consentirà di procedere nel processo di allungamento delle scadenze del debito pubblico, al fine di ridurre il grado medio di liquidità per l'economia, di assicurare una copertura del fabbisogno pubblico anche al di fuori del mercato del credito a breve termine, e nel contempo di evitare una eccessiva pressione del Tesoro sul mercato del credito a lungo termine.

Con l'articolo 4 si intende modificare la vigente normativa in base alla quale si provvede al conferimento di un incarico a tempo indeterminato con diritto alla non licenziabilità anche per cattedra o posto che, pur essendo coperto da personale docente di ruolo, risulti di fatto disponibile (per aspettativa, comando, distacco ovvero esonero dall'insegnamento, eccetera) per la durata di un anno scolastico. La norma proposta, prevedendo il conferimento dell'incarico annuale anzichè a tempo indeterminato è quindi finalizzata ad evitare che al rientro del titolare l'incaricato rimanga a carico della Amministrazione, per effetto della non licenziabilità, pur non essendo disponibile il posto.

Sempre al fine di limitare il conferimento di nuovi incarichi, con l'articolo 5 viene previsto che sia il provveditore agli studi ad utilizzare gli insegnanti elementari del ruolo in soprannumero in incarichi da conferirsi nell'ambito della provincia, anzichè il direttore didattico nell'ambito del circolo, come attualmente previsto dal primo comma dell'articolo 4 della legge 27 novembre 1954, n. 1170, che viene abrogato.

Gli articoli 6 e 7 riguardano l'ANAS e autorizzano ad inserire nella annuale legge di approvazione del bilancio apposite norme per determinare le somme da rimborsare al-

l'ANAS per l'ammortamento sia dei mutui da essa contratti per la costruzione dell'autostrada senza pedaggio Salerno-Reggio Calabria e sia dei mutui già contratti dalla Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) per la costruzione ed esercizio delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Torano-Pescara.

L'articolo 8 reca una norma di carattere generale che riguarda tutte le Aziende autonome: essa è intesa a limitare la nuova disciplina della perenzione amministrativa dei residui passivi alle sole Amministrazioni centrali dello Stato, escludendo le Amministrazioni autonome per le quali la disciplina dell'istituto della perenzione non può essere modificata, data la particolare struttura dei relativi bilanci che debbono istituzionalmente chiudere in pareggio.

Gli articoli 9, 10 e 11 disciplinano il cumulo tra pensioni e retribuzioni e tendono a conseguire una duplice finalità:

da un lato provvedono ad ovviare ad alcune distorsioni del sistema pensionistico;

dall'altro, pongono le premesse per ridurre la spesa delle prestazioni erogate dai vari regimi di pensione ed in particolare da quelli dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, alla quale concorre lo Stato con massicci interventi.

Infatti, l'ordinamento in vigore della predetta assicurazione relativa ai lavoratori dipendenti e autonomi consente, sia pure con particolari temperamenti, il cumulo tra retribuzione e pensione nei seguenti casi:

per intero, nel caso della pensione al minimo;

per il 50 per cento, nel caso della pensione superiore al minimo, con un massimo, peraltro, di lire 100.000 mensili.

È noto che la pensione al minimo è formata da due parti:

a) la pensione base attribuita in funzione dei contributi accreditati o della retribuzione goduta;

b) l'integrazione, con funzioni di solidarietà mutualistica, sino a raggiungere un importo minimo prefissato dalla legge. Scopo dell'integrazione è quello di assicurare un minimo vitale, riconosciuto indispensabile in un dato periodo, per la sussistenza dei pensionati il cui apporto contributivo nel corso dell'attività lavorativa si è appalesato modesto.

Tale funzione di solidarietà non si giustifica nel caso in cui il titolare della pensione integrata al minimo fruisca di altri cespiti derivanti da un rapporto di lavoro dipendente o da attività autonoma o professionale.

Appare, peraltro, equo garantire al pensionato — specialmente nel caso diventi tale a causa di invalidità — il diritto ad ottenere quanto della pensione derivi dai suoi apporti diretti — opportunamente rivalutati nel tempo — pur mantenendo immutato il limite massimo di pensione di lire 100.000 mensili, previsto dall'ordinamento in vigore, nel caso di pensione richiesta o goduta in costanza di lavoro dipendente o di attività autonoma o professionale.

Le norme in argomento che tutelano, sotto certi aspetti e limiti, l'assicurato nel vedersi riconosciuto il diritto alla pensione, hanno — oltre lo scopo di ridurre la spesa e di concorrere al risanamento delle gestioni — una funzione indotta di notevole portata: dissuadere l'iscritto a fondi di previdenza ad avvalersi di norme speciali per l'anticipato pensionamento o di procurarsi una sua attività lavorativa dopo il pensionamento a tutto danno della massa di giovani in cerca di prima occupazione.

Con l'articolo 12 viene demandato ad apposita norma, da inserire nella legge di approvazione del bilancio, la determinazione del contributo annuo a carico dello Stato da assegnare al Consiglio nazionale delle ricerche per il raggiungimento dei suoi compiti istituzionali.

Tale contributo, come stabilito dall'articolo 19 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1167, è comprensivo dei fondi occorrenti per il pagamento del personale addetto agli istituti scientifici posti alle dirette dipendenze del Consiglio stesso e di quello addetto ai centri di studi e di ricerca, istituiti anche

presso istituti scientifici dipendenti da università o altri enti o amministrazioni pubbliche o private.

L'articolo 13, invece, completa tecnicamente le disposizioni di cui alla legge 2 agosto 1974, n. 388, relativa all'autorizzazione della spesa per i programmi spaziali nazionali. Tale articolo dà la facoltà alla legge di approvazione del bilancio dello Stato di fissare, in relazione all'andamento dei programmi spaziali, ulteriori contributi straordinari al Consiglio nazionale delle ricerche allo scopo di dare attuazione ai programmi di ricerca e applicazione nel suddetto campo spaziale.

Infine, con l'articolo 14 viene assicurato un primo finanziamento per gli enti locali, in modo da evitare ogni carenza nelle more del perfezionamento della nuova legge di riforma della finanza locale.

Com'è noto, infatti, con il prossimo 31 dicembre, giunge a scadenza il regime provvisorio stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972 in materia di entrate sostitutive dei tributi locali soppressi, per cui, in mancanza di adeguato supporto legislativo, nessuno stanziamento avrebbe potuto essere iscritto nel bilancio di previsione 1978.

A tale esigenza sopperisce appunto l'articolo 14.

Il disegno di legge riveste carattere di particolare urgenza costituendo esso l'indispensabile supporto legislativo per la determinazione degli stanziamenti di alcune voci di bilancio.

DISEGNO DI LEGGE

DISPOSIZIONI DI CARATTERE FINANZIARIO

Art. 1.

Con apposita norma da inserire annualmente nella legge di approvazione del bilancio, le autorizzazioni di spesa recate da leggi di contenuto particolare possono essere ridotte in relazione alle effettive esigenze delle Amministrazioni, tenuto conto delle disponibilità esistenti sotto forma di residui di stanziamento di esercizi precedenti.

Possono, tuttavia, le Amministrazioni stesse procedere all'assunzione di impegni sulle predette autorizzazioni di spesa, fermo restando che il volume dei pagamenti non potrà eccedere le somme iscritte in bilancio, ivi comprese le disponibilità esistenti nel conto dei residui passivi.

Art. 2.

Con la legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, il Ministro del tesoro può essere autorizzato ad effettuare le operazioni di ricorso al mercato dei capitali previste da specifiche disposizioni legislative, ancorchè riferite alla competenza di esercizi precedenti.

Art. 3.

Nei limiti massimi fissati annualmente dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per le emissioni dei buoni ordinari del tesoro, il Ministro del tesoro ha facoltà di emettere certificati speciali di credito del tesoro di durata non superiore a ventiquattro mesi.

Con decreti del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, saranno determinati i prezzi di emissione, i tassi di interesse, i tagli e le caratteristiche dei certificati di credito del tesoro, i piani di rimborso dei

medesimi, nonchè ogni altra condizione e modalità relative al collocamento — anche tramite consorzi, pure di garanzia — alla emissione ed all'ammortamento anche anticipato dei titoli stessi.

I certificati medesimi e relative cedole sono equiparati a tutti gli effetti ai titoli di debito pubblico e loro rendite, e godono delle garanzie, privilegi e benefici ad essi concessi, fatta eccezione per il versamento delle cedole di interessi in pagamento delle imposte dirette.

I certificati predetti possono essere sottoscritti, in deroga ai rispettivi ordinamenti, anche dagli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assicurazione e la previdenza, nonchè dalla Cassa depositi e prestiti.

Agli oneri relativi agli interessi, alle spese e all'eventuale rata capitale dei certificati speciali di credito del tesoro si provvede con una maggiorazione dell'ammontare delle relative emissioni.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Art. 4.

A decorrere dall'anno scolastico 1978-79, negli istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica, gli insegnamenti sono conferiti per incarico annuale quando si tratti di cattedre o posti orario già coperti, che, per particolare posizione giuridica del personale ad essi assegnato, risultino disponibili soltanto per uno o più anni previamente determinati.

Si provvede altresì con incarichi annuali quando il numero di ore di insegnamento da conferire è inferiore a quello prescritto per la costituzione della relativa cattedra, semprechè in ogni caso l'insegnamento comporti un orario di almeno nove ore settimanali.

Gli insegnamenti non conferibili nè per incarico a tempo indeterminato nè per incarico annuale sono attribuiti per supplenza.

Art. 5.

A decorrere dall'anno scolastico 1978-79, il Provveditore agli studi utilizza gli insegnanti appartenenti al ruolo in soprannumero delle scuole elementari, assegnandoli a posti conferibili per incarico nell'ambito della provincia.

È abrogato il primo comma dell'articolo 4 della legge 27 novembre 1954, n. 1170.

DISPOSIZIONI RELATIVE ALLE AZIENDE AUTONOME

Art. 6.

Per il rimborso all'Azienda nazionale autonoma delle strade dell'onere relativo all'ammortamento dei mutui contratti dalla Azienda stessa per la costruzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, lo stanziamento relativo è autorizzato con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

Art. 7.

Per il rimborso all'Azienda nazionale autonoma delle strade — ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1977, n. 106 — dell'onere relativo all'ammortamento dei mutui contratti dalla Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) per la costruzione ed esercizio delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Torano-Pescara, lo stanziamento relativo è autorizzato con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

Art. 8.

Alle spese iscritte negli stati di previsione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, dell'Azienda autonoma delle ferrovie

dello Stato, dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, non si applicano le disposizioni contenute negli articoli 4, 6 e 8 della legge 20 luglio 1977, n. 407.

DISPOSIZIONI IN MATERIA PENSIONISTICA

Art. 9.

Con effetto dal 1° gennaio 1978, le pensioni di vecchiaia e di invalidità a carico del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti, della gestione speciale per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere, del soppresso fondo di invalidità e vecchiaia per gli operai delle miniere di zolfo della Sicilia, delle gestioni speciali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani e degli esercenti attività commerciali non sono, in deroga a qualsiasi norma in vigore, cumulabili con la retribuzione lorda percepita in costanza di rapporto di lavoro o con qualsivoglia reddito lordo da lavoro autonomo o da attività professionale per la quota di integrazione al trattamento minimo o, se si tratti di pensione superiore al trattamento minimo, per la quota di pensione eccedente lire 100.000 mensili, ivi compresa la tredicesima mensilità.

Il possesso, da parte dei titolari di pensione, di un reddito da lavoro autonomo o da attività professionale si presume dalla iscrizione degli interessati negli elenchi nominativi dei lavoratori autonomi o in albi professionali o dalla titolarità di licenze di esercizio commerciale o artigiano.

I divieti di cumulo di cui al presente articolo non si applicano alle pensioni corrisposte a coloro che svolgano attività lavorative alle dipendenze di terzi fuori del territorio nazionale.

I titolari di pensione di vecchiaia e di invalidità sono tenuti a dichiarare per iscrit-

to al proprio datore di lavoro, ovvero all'organo gestore dell'elenco nominativo o dell'albo professionale, la propria qualità di pensionato. Il datore di lavoro o l'organo gestore dell'elenco nominativo o dell'albo, entro 30 giorni dalla ricezione della dichiarazione o dal momento in cui hanno, comunque, accertato la titolarità del trattamento di pensione, sono tenuti a comunicare la circostanza all'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Resta fermo il disposto dell'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, ai fini della trattenuta da parte del datore di lavoro.

Nulla è innovato in materia di disciplina dei cumuli relativamente alle pensioni di anzianità ed ai superstiti. Per le pensioni di anzianità il divieto di cumulo si applica, con le modalità di cui ai precedenti commi, anche ai casi di svolgimento, da parte del pensionato, di lavoro autonomo o di attività professionale. Ai fini del recupero dei trattamenti pensionistici non cumulabili si osservano le disposizioni indicate al quarto comma del presente articolo.

Per le pensioni previste nei precedenti commi, cui si applica il divieto di cumulo, non è dovuta dal Fondo sociale la quota indicata nell'articolo 1 della legge 21 luglio 1965, n. 903, sino alla concorrenza della trattenuta mensile operata ai sensi del presente articolo.

Art. 10.

Le disposizioni contenute nell'articolo precedente sono estese, in quanto applicabili, alle pensioni a carico di enti, fondi, casse e gestioni sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale o che ne abbiano dato luogo ad esclusione od esonero.

Art. 11.

In tutti i casi nei quali non è possibile operare tempestivamente la trattenuta mensile sulle pensioni per effetto dei divieti di

cumulo stabiliti dal precedente articolo 9, il recupero delle somme dovute dal pensionato può essere operato anche in deroga al disposto dell'articolo 69, secondo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153.

DISPOSIZIONI VARIE

Art. 12.

In relazione all'articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, ed agli impegni in materia di personale non statale addetto agli istituti scientifici ed ai centri di studio, di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1167, lo stanziamento relativo è autorizzato con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

Art. 13.

In relazione all'andamento dei programmi spaziali nazionali di cui alla legge 2 agosto 1974, n. 388, la spesa per l'attuazione dei programmi stessi è autorizzata annualmente con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

Art. 14.

Per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'articolo 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni previsti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638 — in attesa della definizione del provvedimento legislativo concernente la riforma della finanza locale — gli stanziamenti relativi sono autorizzati con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.