

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1593

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOROLI, ROCCHI, ROVEDA, FARDIN,
CURTO, CAVAZZUTI, CORRAO, CAPONI, CARPENEDO, PODESTÀ,
DUJANY, ZACCAGNA e CHERCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 APRILE 1995

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme
di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio

INDICE

Relazione	Pag. 3
Disegno di legge	» 10

ONOREVOLI SENATORI. - A partire dal 1988 è stata notoriamente aperta una fase di riconsiderazione degli strumenti di finanza pubblica, sostanziatasi nel varo della legge 23 agosto 1988, n. 362, che inserì rilevanti elementi di novità in materia, riassumibili essenzialmente nella introduzione nell'ordinamento del Documento di programmazione economico-finanziaria, allo scopo di fissare le grandezze finanziarie di fondo della manovra di rientro a cadenza annuale, e nel prosciugamento del contenuto della legge finanziaria, assoggettata a sua volta per la parte corrente all'obbligo di copertura di cui all'articolo 81 della Costituzione, creando peraltro uno strumento *ad hoc* per la correzione delle normative sostanziali presenti nell'ordinamento, strumento denominato «provvedimento collegato».

L'esperienza applicativa di questi sette anni ha fatto emergere qualche elemento distorsivo, pur nella complessiva positività del funzionamento dei meccanismi normativi e procedurali attualmente in vigore.

Con il presente disegno di legge si intende appunto por mano alla modifica di quegli aspetti negativi più rilevanti che l'attuale sistema presenta, ovviamente calibrando il taglio su quegli aggiustamenti di carattere essenzialmente tecnico che meglio sono in grado di far funzionare l'impianto complessivo così come in vigore.

Essenzialmente questi sono i punti più rilevanti su cui si ritiene di dover intervenire.

Un primo punto riguarda una più precisa puntualizzazione e probabilmente il chiarimento di un equivoco in relazione ad una questione di grande rilevanza. Come è noto, la legge finanziaria, per la parte relativa ai fondi speciali, individua quali accantonamenti - all'interno di questi fondi - possano essere utilizzati per coprire rate di ammortamenti di mutui ovvero limiti d'impegno.

Con ciò ovviamente sia il Governo sia il Parlamento, all'atto del varo della legge finanziaria, fissano il quadro di risorse che è possibile utilizzare per queste finalità, le quali vengono ritenute talmente rilevanti - in relazione all'obiettivo specifico che si intende raggiungere - da consentire un irrigidimento del bilancio nel corso di esercizi che si estendono anche a più decenni, irrigidimento che costituisce un particolare aggravio delle condizioni di gestione della finanza pubblica nel suo complesso.

Questa premessa è necessaria per capire quanto debba essere a cuore di tutti gli attori della scena istituzionale - essenzialmente Governo e Parlamento - garantire che vengano usati per tali finalità di carattere pluriennale solo ed esclusivamente quegli accantonamenti di fondo speciale già iscritti nelle varie leggi finanziarie per le previste finalità connesse o al pagamento di rate ammortamento mutui oppure a quello di limiti d'impegno. In assenza di una specificazione in tal senso si potrebbe invece verificare l'ipotesi, che peraltro non è solo teorica, che sia il Governo sia soprattutto singoli parlamentari possano trasformare quote di fondo globale non iscritte come rate ammortamento mutui ovvero come limite d'impegno in accantonamenti utilizzati appunto in tal modo, creando quindi una pressione insostenibile nel senso dell'irrigidimento del bilancio e della gestione della finanza pubblica nel suo complesso.

Con la proposta di modifica si intende appunto limitare la possibilità di utilizzare per rate ammortamento mutui o limiti d'impegno sono quegli accantonamenti di fondo speciale che sono iscritti nella legge finanziaria formalmente come tali. Ed è di tutta evidenza come dovrebbe essere anzitutto il Governo ad essere interessato ad una norma simile, soprattutto perchè altri-menti singoli parlamentari potrebbero *sic et*

simpliciter trasformare tutto il fondo globale in rate ammortamento mutui o limite d'impegno, con conseguenze molto negative sui conti dello Stato.

Nè vale obiettare contro una tale scelta il fatto che, nel caso di una spesa permanente corrente di carattere obbligatorio, dall'arco temporale quindi superiore a quello dell'ammortamento di mutui o dello stesso limite d'impegno, l'obbligo di copertura a carico dei fondi globali riguardi esclusivamente i primi tre anni, per il resto ponendosi solo un problema di esatta indicazione dell'onere a regime. La contraddizione obiettabile starebbe cioè nel fatto che da un lato un onere permanente può essere finanziato con un copertura triennale sui fondi globale mentre dall'altro si limiterebbe, con la proposta esplicitata, la possibilità di utilizzare accantonamenti di fondo globale non iscritti per finalità di ammortamento mutui o limiti d'impegno proprio per queste finalità.

L'obiezione però non appare cogliere nel segno perchè, mentre nel caso appunto di limiti d'impegno o di rate ammortamento mutui, una volta varata la norma e una volta che ad essa sia data attuazione, l'ordinamento non ha più la possibilità di modulare ed intervenire negli oneri così come determinatisi su scala pluriennale, ciò non si può assolutamente sostenere per quanto concerne il caso di una spesa permanente, per la quale, anche a prescindere dai problemi di copertura finanziaria in termini idonei a mantenere un costante parallelismo tra oneri e copertura stessa, l'ordinamento ha sempre la possibilità, al limite con gli stessi provvedimenti collegati e quindi con la manovra annuale di finanza pubblica, di rivedere la normativa sostanziale per adeguarne gli effetti finanziari alle compatibilità complessive e quindi riducendone le conseguenze contabili. È appunto questa differenza che rende non omogenee le due ipotesi considerate e che consiglia pertanto il divieto proposto di trasformare in rate ammortamento mutui o limiti d'impegno quote di fondo globale non iscritte come tali. Sta poi al Governo, ovviamente, proporre una struttura del fondo globale

realistica, che sconti gli impegni di tal tipo che dovranno essere assunti nell'esercizio successivo.

Un secondo punto sul quale si propone una modifica riguarda la possibilità di utilizzare economie che si verifichino in corso d'anno sui capitoli ordinari, ovviamente per finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri. La norma, prevista alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, oltre a presentare numerosi dubbi interpretativi e ad essere formulata in termini estremamente poco chiari, appare essenzialmente in contrasto sia con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, sia con le esigenze che ormai da anni si vanno evidenziando in termini di riduzione delle grandezze dei disavanzi pubblici.

Sotto il primo versante, ossia per quanto attiene il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, va da sé che tale comma recepisce l'antica lezione secondo la quale il bilancio non può essere considerato come luogo della copertura finanziaria per oneri nuovi o maggiori. La lettera c) in discussione - e che si intende qui sopprimere - significa invece esattamente questo, tra l'altro, con una serie di distorsioni applicative, per cui non è raro il caso di capitoli gonfiati in sede di previsione nella riserva mentale - che poi si produce in proposte operative - che essi servano in corso d'anno a coprire nuovi o maggiori oneri. In questo caso si tratta di una vera e propria copertura a carico del disavanzo del bilancio dello Stato. Il che pare tanto più riprovevole - oltre che scorretto per i motivi ricordati - se si parte dalla constatazione che il bilancio dello Stato presenta un disavanzo sia di parte corrente sia di parte capitale che faticose manovre annuali tentano di ridurre. Oltretutto, un bilancio che già sconti una quota di oneri nuova o maggiore da decidere peraltro con legge appare poco coerente con il principio di veridicità dei conti pubblici.

Sotto il secondo versante, ossia per quanto concerne la coerenza di simili coperture a carico di capitoli ordinari con le manovre di finanza pubblica, che presumi-

bilmente si continueranno a varare negli anni a venire, appare un fatto abbastanza evidente che, ove si verificchino delle economie sui vari capitoli ordinari, è del tutto fisiologico che esse siano destinate alla riduzione dei disavanzi, con ciò aiutando le manovre annuali che di anno in anno vengono varate.

La norma oltretutto dà attualmente luogo, come già accennato, a forti perplessità sotto il profilo applicativo, tant'è che divergono le stesse «giurisprudenze» delle due Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Infatti, nel secondo semestre dell'esercizio, la prima ha un costante orientamento nel senso di ritenere percorribile tale tipo di copertura alla sola condizione della sussistenza dei fondi, mentre la seconda, probabilmente con maggiore aderenza al dettato formale della norma stessa, pretende l'ulteriore requisito della mancata variazione - da parte dell'assestamento - degli stanziamenti iniziali del singolo capitolo in questione. In questo caso, comunque, interminabili discussioni si sono avute sul significato da dare alle ipotesi che il capitolo fosse stato diminuito o incrementato, potendosi al riguardo svolgersi le interpretazioni più varie. Infatti, una diminuzione del capitolo con l'assestamento farebbe presupporre che le eventuali ridondanze sul capitolo stesso sono state già utilizzate, per cui non vi sono più esuberanti e quindi il capitolo non potrebbe più essere utilizzato a copertura di oneri diversi, mentre, nel caso opposto, ossia nel caso di incremento dello stanziamento del capitolo stesso, quest'ultimo, già sprovvisto di mezzi sufficienti per le proprie finalità, avrebbe ora la quantità di risorse idonee ai propri scopi e quindi non potrebbe cedere risorse finanziarie per la copertura di oneri nuovi o maggiori. Si tratta comunque di interpretazioni che, anche con il variare degli interessi politici sottostanti le varie norme che presentano tale tipo di copertura, possono essere anche non condivise e possono anzi essere ritenute non tali da precludere tale percorso di copertura. Il risultato è una notevole complessità delle norme, che rende l'attività parla-

mentare e governativa abbastanza farragginosa.

Va altresì ricordata poi la difficoltà, sia per il Governo che per lo stesso Parlamento, di rispettare la norma nel senso di tenere lo stanziamento di competenza dei capitoli che hanno ceduto risorse per finalità di copertura nei limiti degli incrementi non superiori ai tassi di inflazione programmati in sede di relazione previsionale e programmatica: si pensi alle ipotesi di capitoli relativi a spese di funzionamento come stipendi e pensioni. Altra anomalia è il far riferimento, in ordine alla verifica nel secondo semestre di esercizio circa la avvenuta variazione o meno della competenza degli stanziamenti su cui si imputa la nuova copertura, al solo disegno di legge di assestamento presentato, e non alla legge di assestamento, come per certi versi sarebbe stato più utile, per tener conto delle variazioni parlamentari (spesso su proposta governativa) intervenute nel corso dell'*iter* legislativo, anche se i tempi non sempre celerità di approvazione del disegno di legge di assestamento obiettivamente scongiurerebbero l'assunzione del criterio della legge, anziché del disegno di legge, come parametro per il calcolo della intervenuta variazione o meno.

Per tutti questi motivi si propone la soppressione della possibilità di utilizzare capitoli di bilancio per coprire nuovi o maggiori oneri.

Oltre all'estensione dell'obbligo governativo di approntare la relazione tecnica anche per gli schemi di decreto legislativo, un terzo punto riguarda la specificazione sul piano legislativo di una interpretazione che nei fatti già può essere considerata facente parte del regime materiale connesso al quadro di contabilità generale: si intende far riferimento al fatto che la legge di spesa a carattere permanente ovviamente non può che riportare oneri di carattere corrente, dovendosi del tutto escludere la possibilità di varare leggi che comportino oneri permanenti di conto capitale. In tale ultimo caso, infatti, lo schema di intervento legislativo è quello del comma 1 dell'articolo 11-*quater* della citata legge n. 468 del 1976, os-

sia un meccanismo che individua un arco di tempo entro il quale prevedere la spesa di un determinato volume di risorse anch'esso determinato, con facoltà per le leggi finanziarie annuali di modulare le grandezze rispetto appunto alle necessità di bilancio e a quelle che risultano dalla stessa operatività della singola legge. Ciò a prescindere dal caso già citato dei limiti di impegno.

In questo contesto si è ritenuto di capovolgere l'assetto attuale della regolazione a partire dal quarto esercizio della legge di spesa permanente corrente, nel senso che, mentre l'attuale formulazione prevede che la singola legge sostanziale debba indicare l'onere a regime e solo ove non si tratti di spese obbligatorie si possa fare riferimento alla tabella C della legge finanziaria, si è ritenuto opportuno capovolgere tale impostazione, affermando il principio generale per cui le leggi di spesa corrente a carattere permanente devono far riferimento, per la modulazione a partire dal quarto anno, alla legge finanziaria, tabella C, ad eccezione che si tratti di onere a carattere obbligatorio, nel qual caso, proprio per la impossibilità concreta di modulare in legge finanziaria quantità cui fanno riscontro posizioni configurabili come diritti soggettivi da parte di terzi nei confronti della pubblica amministrazione, si fa ricorso allo strumento alternativo dell'indicazione dell'onere a regime, con tutte le conseguenze e le cautele che saranno successivamente descritte per garantire che tale onere abbia una corretta copertura finanziaria.

Il principio generale è quindi che tale tipi di spese debbono essere modulati nella tabella C della legge finanziaria, in quanto, trattandosi di spese correnti, esse non possono sfuggire nel tempo all'obbligo di copertura, da tempo imposto dall'ordinamento in vigore alla parte corrente degli oneri netti introdotti nelle leggi finanziarie annuali. Ove invece ci si trovi di fronte all'ipotesi di oneri rigidi conseguenti a prestazioni nei confronti di terzi non modulabili da parte dello Stato, va fatto ricorso al meccanismo delle indicazioni del tetto massimo connesso alla consequenzialità finan-

ziaria della norma di spesa, con tutte le precauzioni e le cautele che saranno illustrate per garantire una corretta copertura finanziaria.

Il quarto punto riguarda appunto la questione di una più precisa indicazione delle coperture nel caso di oneri a regime. Sul fatto che il meccanismo così come delineato dalla legge n. 362 del 1988 si sia dimostrato con l'andar del tempo in parte insufficiente non appare più esservi dubbio. Affinamenti sono intervenuti sia in sede di controllo di legittimità sia in sede di giurisprudenza della Corte costituzionale, sia ancora in sede parlamentare e infine nell'ambito della giurisprudenza relativa al controllo della Corte dei conti, per cui si può ritenere che è maturo il momento per riprendere la questione e in sostanza rafforzare un meccanismo in base al quale si possa garantire, per il caso di spese obbligatorie correnti di carattere permanente, una modalità di copertura reale e coerente sotto il profilo sia quantitativo, sia temporale.

Un primo aspetto che la questione presenta è quello di individuare una misura massima fisiologica di discostamento sopportabile tra onere a regime e onere del terzo anno sottoposto a copertura. Varie tesi si sono confrontate al riguardo. Alcuni hanno sostenuto che il parametro per il calcolo dello scostamento deve essere fissato a livello della previsione della crescita delle entrate nel secondo e nel terzo anno nel bilancio pluriennale a legislazione vigente in essere al momento in cui si vara l'onere permanente. Altri hanno assunto invece il parametro del tasso di inflazione programmato. Probabilmente la soluzione più semplice può essere quella di individuare una cifra percentuale di discostamento massimo entro la quale poi calcolare come fisiologica la differenza tra onere a regime e onere del terzo anno, a prescindere dall'anno in cui il primo si verifica. Tale misura è stata calcolata in una grandezza del 10 per cento, che appare in grado di coprire un incremento fisiologico sia del tasso di inflazione sia del reddito reale. Far riferimento al tasso d'inflazione programmato poteva sembrare ri-

duttivo, perchè non avrebbe tenuto conto della classica correlazione tra aumento del reddito e incremento della spesa pubblica, così come, per motivi opposti, riduttivo poteva sembrare far riferimento al solo incremento del reddito reale, proprio perchè non si sarebbe tenuto conto in tal caso del riflesso del tasso d'inflazione sul livello delle spese pubbliche. D'altra parte è sembrato del tutto utile individuare una percentuale fissa, per evitare rinvii continui a parametri esterni che in qualche modo avrebbero compromesso la stabilità del sistema e soprattutto la sua chiarezza e percepibilità. Va da sè poi che, ove si dovessero verificare eventi tali da rendere irrealistica la percentuale - sia verso l'alto, in caso, per esempio, di forti inflazioni, sia verso il basso, nel caso opposto - nulla esclude che la percentuale stessa non possa essere variata per legge, fermo restando comunque il suo carattere fisso e tale da non dipendere da parametri in continua evoluzione.

Un aspetto più spinoso della questione riguardava invece la individuazione del meccanismo atto a garantire che, ove l'onere a regime fosse superiore a tale percentuale massima di scostamento, la differenza venisse sottoposta ad idonea copertura. L'aspetto più rilevante della questione in verità riguarda non tanto le modalità con cui prevedere una soluzione nel tempo soddisfacente del problema di una copertura effettiva quanto la sanzione da ricondurre al mancato rispetto di tale ultima esigenza.

Anche qui, data la rilevanza della questione, i (potenzialmente) rilevanti interessi coinvolti e soprattutto la necessità di pensare ad una soluzione coerente con il sistema amministrativo nel suo complesso, soprattutto sotto il profilo della tipologia e della tutela delle figure-tipo di rapporto intercorrente tra leggi di bilancio e legge sostanziale, anche sotto il profilo della relazione tra Stato e cittadini e della tutela giurisdizionale delle posizioni di questi ultimi, il dibattito, almeno sul piano teorico, è da tempo abbastanza vivace.

Una soluzione sicuramente *tranchante* poteva consistere nella previsione di una sanzione che consistesse automaticamente in

una sospensione *tout court* della quota di prestazione corrispondente al maggior onere rispetto a quello considerato come fisiologico a regime, a prescindere dalla configurazione giuridica del rapporto determinatosi nella singola fattispecie tra legge sostanziale e legge di bilancio e quindi anche nel caso che si trattasse di una situazione caratterizzabile giuridicamente quale di diritto soggettivo perfetto. In questa ipotesi, sicuramente si sarebbe fornito al sistema un complesso sanzionatorio di particolare forza, tale per cui in un certo momento si sarebbe dovuto sciogliere l'alternativa tra sospendere parzialmente la prestazione oppure garantire la copertura suppletiva. Ragionando in questo quadro, sicuramente la pressione anche psicologica a risolvere in sede previsionale in maniera il più soddisfacente possibile il problema di copertura, anche sotto il profilo quantitativo, sarebbe stata indubbiamente più forte, proprio per evitare di trovarsi, in un certo momento dell'applicazione della legge, ad affrontare l'alternativa descritta, tale da individuare due linee difficilmente percorribili senza dover affrontare problemi rilevanti. Vero è però che, accogliendo questo orientamento, in qualche modo si sarebbe quanto meno contrastato un quasi unanime indirizzo giurisprudenziale a livello sia amministrativo che ordinario volto a confermare il principio della inoppugnabilità a terzi - almeno nel caso di diritti soggettivi - sia della insufficienza, sia della assenza di stanziamenti di bilancio. Non poteva dunque sfuggire la particolare rilevanza di questo aspetto, a fronte di una evoluzione del rapporto Stato-cittadini tendente sempre più a porre invece sullo stesso piano i due soggetti.

Una strada alternativa poteva consistere nell'evitare ipotesi di sospensione parziale di prestazioni cui corrispondessero diritti soggettivi o comunque di carattere patrimoniale, riconducendo invece la soluzione del problema alle manovre annuali di finanza pubblica per la parte in cui esse ricalibrano l'assetto normativo in questione attraverso soprattutto il provvedimento collegato, per determinarne e controllarne le conseguenze

in termini finanziari, ossia in funzione anti-disavanzo. Lo stesso meccanismo dei defianziamenti - già previsto per la legge finanziaria - sembrava essere uno strumento utile per raggiungere lo scopo, così come la stessa possibilità che la legge finanziaria modifichi le entrate, nel caso in cui, per esempio, emergessero nel tempo sostanziali e cospicue scoperture in relazione non ad un indesiderato andamento dell'onere ma in conseguenza di un andamento cedente delle entrate. Comunque, la scelta di fondo è consistita nel ricondurre il meccanismo di revisione degli andamenti indesiderati di singole e rilevanti *tranches* di spesa, al di là del triennio iniziale di queste ultime, alla sede naturale della ricomposizione degli equilibri di finanza pubblica, nel rispetto degli obblighi di copertura degli oneri correnti e dei vincoli in termini di saldo netto da finanziare derivanti dalla risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria, e senza rincorrere nel tempo clausole di copertura anche lontane.

Tra le due alternative quest'ultima è stata ritenuta la più significativa e probabilmente la più realistica, rimettendo quindi la decisione della revisione degli effetti finanziari complessivi delle norme in vigore alla sede della sessione di bilancio, nella quale si possono sia modificare i meccanismi normativi dell'ordinamento in essere sia agire sulle relative ricadute finanziarie, ove naturalmente ciò sia possibile.

Tra l'altro, la rilevante novità che la proposta presenta è quella di sopprimere la norma che fa obbligo al Governo di riferire al Parlamento nel caso di andamenti patologici di alcune leggi di spesa: l'esperienza di questi anni infatti ha fatto comprendere come si sia trattato di un meccanismo che in realtà non ha funzionato e che quindi andava rivisto. La soluzione che si è adottata è stata dunque di obbligare il Governo a rinviare anche per questo aspetto alla sede naturale della sessione di bilancio la riconsiderazione degli andamenti indesiderati, incrementando la copertura ovvero modificando il meccanismo normativo sottostante oppure operando riduzioni degli

stanziamenti, nell'ambito comunque della fissazione degli equilibri complessivi di bilancio e senza dunque riprendere formalmente (nel primo caso) antiche clausole di copertura. Ovviamente, l'obbligo del Governo non esclude che autonomamente non possa agire il Parlamento in tal senso.

Un punto particolarmente interessante da rimarcare in questo quadro è che in tale ambito è stata ricondotta anche la riconsiderazione delle norme oggetto di sentenze di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale, anche qui istituzionalizzando la possibilità sia di reperire i mezzi per far fronte alle conseguenze di tali sentenze sia di modificare le norme sostanziali interessate. Anche per questo aspetto, infatti, la norma di cui al comma 7 dell'articolo 11 della legge n. 468 ha dimostrato una parziale insufficienza.

Il risultato complessivo è stato la individuazione nella sede più propria - la sessione di bilancio - di un momento unico nel quale, oltre naturalmente a varare le manovre annuali e pluriennali di finanza pubblica, il Governo anzitutto - in quanto titolare del diritto di iniziativa in materia e dell'indirizzo politico più in generale - sia tenuto ad rimodellare gli andamenti indesiderati (sul piano finanziario) di particolari settori di spesa ovvero far fronte a sentenze onerose per la finanza pubblica. In tale sede si potrà agire naturalmente sia modificando le norme che prevedono prestazioni sia provvedendo a garantire mezzi supplementivi di copertura finanziaria, sia decurtando capitoli di bilancio. Tutto ciò sul triplice versante delle leggi già in essere, di quelle future e da ultimo sotto il versante dell'attuazione di sentenze ovviamente sempre nel quadro della fissazione dei complessivi equilibri della finanza pubblica. Oltretutto, con questo schema si supera il generico rinvio alle manovre di bilancio contenuto anche negli indirizzi giurisprudenziali più recenti, dal momento che si prevede un obbligo a provvedere, e non una semplice facoltà.

Il presupposto della possibilità di intervenire per ricondurre agli equilibri desiderati gli andamenti patologici delle leggi di spesa

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

non poteva non passare però attraverso la individuazione di una sede in cui fosse possibile evidenziare i casi almeno più evidenti di scostamento tra onere presunto ed onere effettivo. Traendo spunto dal complesso di allegati che già la legge di contabilità prevede per i vari disegni di legge di cui si compone la manovra di finanza pubblica e nella fattispecie il disegno di legge finanziaria, si è ritenuto di integrare il comma 4 dell'articolo 11-ter nel senso di prevedere nel disegno di legge-finanziaria un'apposita tabella con l'elenco delle leggi che comportano oneri di carattere corrente permanente, per le quali si verificano scostamenti tra oneri e coperture.

In tal caso, si dà la possibilità anche al Parlamento di intervenire, in sede di esame della manovra di finanza pubblica, per modificare eventuali proposte del Governo in tal senso oppure di integrarle, ove esse risultino insufficienti oppure vengano ritenute non idonee. Se si tiene poi conto dei ferrei limiti in ordine alla ammissibilità degli emendamenti durante la sessione di bi-

lancio, si comprende come ciò non possa non risolversi - ancora una volta - in una possibilità aggiuntiva per lo stesso Governo di ottenere risultati soddisfacenti ai fini della definizione di un quadro normativo complessivo che risulti coerente con le grandezze di finanza pubblica assunte come obiettivo. Potrebbe essere dunque interesse ancora una volta dello stesso Governo esplicitare il più possibile le leggi che comportano rilevanti scostamenti tra oneri e copertura, al fine di coinvolgere il Parlamento nell'opera di aggiustamento della coerenza tra assetti normativi e obiettivi di disavanzo del bilancio dello Stato.

Ovviamente, data l'importanza e la rilevanza della materia, il disegno di legge non può che essere aperto alle più ampie modifiche e correzioni. Se ne sottolinea comunque il carattere tecnico e l'intendimento di fondo di rendere più stringenti i vincoli e i percorsi della finanza pubblica. Le modifiche che potranno essere accolte quindi non potranno prescindere dalla custodia e dalla salvaguardia di questa premessa di base.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468)

1. Alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, sia l'utilizzo per rate di ammortamento di mutui ovvero per limiti di impegno di accantonamenti non iscritti per tali finalità nei predetti fondi speciali».

2. Al comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, la lettera *c)* è abrogata.

3. Al comma 2 dell'articolo 11-*ter* della legge 11 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le parole da «i disegni di legge» a «coperture» sono sostituite dalle seguenti: «I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture».

4. All'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, il comma 7 è abrogato.

5. All'articolo 11-*quater*, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le leggi di spesa corrente a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Per gli esercizi successivi esse rinviano le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *d)*, ad eccezione che si tratti di spese obbligatorie, nel qual caso esse indicano l'onere

a regime, che non può in ogni caso eccedere del 10 per cento l'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Ove tale differenza risulti maggiore, la stessa legge di spesa a carattere permanente deve stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura dell'onere a regime».

6. All'articolo 11-*quater* della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. In ogni caso, e anche per gli oneri che non superino il triennio iniziale, ove, nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa o di minore entrata, emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria, il Governo è tenuto a proporre le conseguenti misure di correzione, nel rispetto dei vincoli di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 11, utilizzando i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ovvero gli strumenti di cui all'articolo 11, comma 3, lettere a) o e), ove possibile.

3-ter. Le procedure di cui al comma 3-*bis* si applicano anche in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale suscettibili di determinare oneri maggiori rispetto a quelli previsti sulla base della legislazione vigente».

7. All'articolo 11-*quater*, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, dopo le parole: «in apposito allegato», sono inserite le altre: «per le leggi che comportano oneri correnti a carattere permanente i casi e l'entità degli scostamenti delle relative attuazioni rispetto alle previsioni di spesa o di entrate indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria nonchè».

