

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ANDREATTA, ABIS e FORTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1988

Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria,
recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468

ONOREVOLI SENATORI. – L'esperienza di quasi un decennio di applicazione della nuova cornice contabile in materia di bilancio, introdotta con la legge 5 agosto 1978, n. 468, dimostra che alcuni degli obiettivi che il legislatore si era proposto di conseguire risultano largamente non raggiunti, soprattutto sul terreno di un efficace controllo dell'evoluzione degli aggregati di finanza pubblica. In particolare, proprio l'istituto più innovativo introdotto dalla riforma – ci riferiamo alla legge finanziaria (articolo 11) – alla prova dei fatti si è dimostrato, anche sul piano sistematico, l'elemento più difficile da gestire, più carico di tensioni istituzionali ed in definitiva controproducente proprio dal punto di vista del controllo della spesa pubblica.

In realtà questo istituto ha introdotto nell'equilibrio interpretativo dei commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione uno strumento nuovo che risulta, in parte, attratto nell'ambito di competenza proprio del comma terzo, ed in parte nella sfera del quarto comma (obbligo di copertura).

In altri termini, la legge finanziaria per un verso concorre a determinare quell'equilibrio complessivo tra entrate e spese che è una funzione tipica della legge di bilancio (e tale tipicità risulta in qualche modo sottolineata proprio dal comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione), per un altro verso, invece, si atteggia come uno strumento legislativo ordinario, capace di innovare l'ordinamento giuridico di entrata e di spesa e quindi, in quanto

recante oneri nuovi o maggiori ovvero minori entrate a carico del bilancio, soggetto all'obbligo di copertura.

È noto che la riflessione più avvertita relativa al significato dei commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione da tempo ha posto in rilievo la debolezza di quella linea interpretativa che esasperava il carattere cosiddetto formale della legge di bilancio; tuttavia è indubbio che, per quanto si vogliano ampliare i contenuti normativi assegnabili alla legge di bilancio, essa trovi un limite contenutistico insuperabile proprio nel sistema dei commi terzo e quarto dell'articolo 81. Ora l'ambiguità sistematica dello strumento «legge finanziaria» deriva essenzialmente dal fatto che essa finisce in qualche modo per realizzare una situazione che appare in potenziale contrasto con quanto voleva il Costituente. Infatti, se non si riesce a garantire un rispetto non meramente formale dell'obbligo di copertura da parte della stessa legge finanziaria, una quota delle maggiori spese che essa introduce nell'ordinamento, spesso con caratteri di novità sostanziale, rischia di essere coperta direttamente proprio con la previsione contabile del livello massimo di ricorso al mercato finanziario: le nuove e maggiori spese vengono così a coprirsi direttamente, nell'ambito di quell'equilibrio complessivo tra entrate e spese che la stessa legge finanziaria concorre a determinare (equilibrio che risulta poi automaticamente recepito dal bilancio), attraverso la determinazione del saldo netto da finanziare, cioè attraverso l'indebitamento.

Proprio su questa ambiguità sistematica si innestano e trovano una spiegazione gran parte dei problemi emersi a livello di procedura parlamentare nell'esame della «finanziaria» e del bilancio.

Le questioni del trattamento procedurale dei cosiddetti emendamenti «a scavalco», nonché della riconduzione della «finanziaria» ad un supposto suo ambito proprio di intervento, ambito da costruire sul terreno dell'ordinamento contabile, sono tutte rapportabili proprio a questa difficoltà di inquadrare in modo convincente la legge finanziaria nel sistema dell'articolo 81 della Costituzione.

Una volta rotto l'argine interpretativo del confine contenutistico del terzo comma rispet-

to al quarto comma della Costituzione, il punto di tenuta del nuovo istituto non può che essere costituito da un suo ancoraggio certo agli stessi criteri di copertura stabiliti dalla legge n. 468, nell'articolo 4, comma ottavo.

Tuttavia questo ancoraggio, i cui criteri di fondo sono stati resi espliciti con l'articolo 2 della «finanziaria» 1988, pur risolvendo un profilo problematico della prassi attuativa, non risolve il nodo del confine contenutistico (interno) tra «finanziaria» e bilancio ed (esterno) tra «finanziaria» e restante ordinamento di entrata e di spesa.

Proprio per sciogliere queste ambiguità sistematiche e per consentire una riflessione più adeguata sulle soluzioni di procedura parlamentare più idonee a scandire in modo netto i momenti del processo decisionale e le diverse responsabilità ed opzioni che rispetto a questi momenti sono chiamati ad assumere il Governo, la maggioranza e l'opposizione, si propone un testo normativo che agisce essenzialmente solo sull'articolo 11 della legge n. 468.

La soluzione che si propone è ispirata ad un criterio di estrema semplicità, lasciando per il momento inalterato il restante impianto della legge 5 agosto 1978, n. 468.

I criteri ispiratori possono riassumersi nelle seguenti proposizioni:

a) la legge finanziaria non può in alcun modo disporre direttamente norme di spesa aventi efficacia immediata nell'ordinamento;

b) in questo strumento vengono opportunamente riorganizzati materiali normativi già compresenti nella legge di bilancio, *ante* riforma del 1978: questa riorganizzazione ha essenzialmente la funzione di rendere molto più semplice ed evidente l'ambito di decisioni sulle quali un confronto effettivo Governo - Parlamento assume un contenuto specifico al momento della deliberazione dei documenti contabili;

c) la sequenza delle decisioni deve essere ordinata in modo tale da procedere dalla determinazione del quadro delle entrate complessive, incluso l'indebitamento, alla determinazione delle spese;

d) il bilancio pluriennale viene decisamente attratto nell'orbita decisionale della «finanziaria», cioè dello strumento più sensibi-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le all'attuazione degli indirizzi di politica finanziaria e di bilancio.

La semplicità della linea proposta non intende nascondersi i numerosi e complessi problemi che l'esperienza applicativa della legge n. 468 ha lasciato sostanzialmente irrisolti; si pensi ad esempio alla stessa coerenza ed efficacia della doppia valenza del bilancio, di competenza e di cassa, nei confronti delle spese correnti ed in particolare di quelle in conto capitale. È tutto il discorso sulla costruzione e sul significato dei limiti di cassa che è fin qui rimasto ancorato ad un'ottica essenzialmente contabilistica, sganciata dalle problematiche del fabbisogno e della effettiva finanziabilità, per cassa, dei programmi di spesa, creando dicotomie incomprensibili nel processo decisionale (si pensi allo scarto tra

fabbisogno del settore statale e saldo netto da finanziare, di competenza e di cassa, del bilancio statale).

Tuttavia, sulla base delle esperienze fatte, soprattutto nel corso delle sessioni di bilancio per il 1986 e per il 1988, e tenuto conto anche degli elementi di riflessione sviluppatasi nella precedente legislatura anche in sede parlamentare (si pensi al Comitato di studio presieduto dal senatore Ferrari-Aggradi e all'indagine conoscitiva svolta presso la Commissione bilancio della Camera), appare molto urgente sciogliere immediatamente il nodo della legge finanziaria, creando anche le condizioni per una riconsiderazione delle procedure parlamentari di bilancio idonea ad evitare gli inconvenienti emersi nel corso di questi anni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - (*Legge finanziaria*). - Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di «legge finanziaria» con la quale, nell'ordine, è disposta con distinti articoli l'approvazione:

a) di modifiche ad aliquote di imposte, tasse e contributi già operanti, con effetto 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;

c) del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, indicati per competenza e per cassa, che concorrono, con le entrate di cui alla lettera b), a determinare la copertura di tutte le spese da iscrivere nel quadro riassuntivo del bilancio annuale di previsione;

d) delle quote, annuali e triennali, delle leggi di spesa pluriennali di cui al successivo articolo 18, nonché delle dotazioni da iscrivere nei singoli stati di previsione del bilancio, annuale e triennale, ai sensi dell'articolo 19, quattordicesimo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

e) degli accantonamenti, positivi e negativi, dei fondi speciali di cui all'articolo 10;

f) del bilancio pluriennale di cui all'articolo 4».

2. L'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate, ed è approvato con la legge finanziaria di cui al successivo articolo 11».