

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 APRILE 1995

Presidenza del presidente BOROLI

INDICE

IN SEDE DELIBERANTE

(1593) BOROLI ed altri: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione. . . .* Pag. 2

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1593) BOROLI ed altri: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio», d'iniziativa dei senatori Boroli, Rocchi, Roveda, Fardin, Curto, Cavazzuti, Corrao, Caponi, Carpenedo, Podestà, Dujany, Zaccagna e Cherchi.

L'esperienza applicativa della legge 23 agosto 1988, n. 362, ha fatto emergere qualche elemento non soddisfacente, pur nella complessiva positività del funzionamento dei meccanismi normativi e procedurali attualmente in vigore.

Con il disegno di legge in esame si intende por mano alla modifica degli 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.

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 ammortamento 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 mu-

tui 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 solo quegli accantonamenti di fondo speciale che sono iscritti nella legge finanziaria formalmente come tali. Ed è di tutta evidenza come anzitutto il Governo dovrebbe essere interessato ad una norma simile, soprattutto perchè altrimenti singoli parlamentari potrebbero trasformare tutto il fondo globale in rata ammortamento di mutui o limite d'impegno, con conseguenze molto negative sui conti dello Stato.

Un secondo punto sul quale si propone una modifica concerne la possibilità di utilizzare economie che si verificano in corso d'anno sui capitoli ordinari, ovviamente per finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri. La norma, prevista alla lettera c) del primo comma dell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, 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 sè 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 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 traduce 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 presumibilmente si continuerà a varare negli anni a venire, appare un fatto abbastanza evidente che, ove si verificano 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.

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 riferi-

mento 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, per le quali è previsto lo schema di intervento di cui al primo comma dell'articolo 11-*quater*.

In questo contesto si è ritenuto di capovolgere l'assetto attuale della regolazione a partire dal quarto esercizio della legge di spesa permanente corrente, 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 l'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 tali tipi di spese debbono essere modulati nella tabella C della legge finanziaria, in quanto, trattandosi di spese correnti, esse non possono sfuggire 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 in questo caso fatto ricorso al meccanismo delle indicazioni del tetto massimo connesso alla consequenzialità finanziaria 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. 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.

È chiaro che qui potevano essere adottate diverse soluzioni di tipo tecnico: poteva essere preso il tasso di crescita reale, ma evidentemente sono tutte indicazioni di grandezze di tipo economico che lasciano sempre aperta la porta a libere interpretazioni. Mentre invece, se noi diamo una indicazione precisa, evidentemente non vi possono essere dubbi.

Un aspetto più complesso della questione riguardava invece l'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 risoluzione nel tempo soddisfacente del problema di una copertura effettiva, quanto la sanzione da ricondurre al mancato rispetto di tale ultima esigenza.

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, senza rincorrere nel tempo clausole di copertura anche lontane, e rimettendo 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.

Insomma, ci è sembrata la soluzione migliore, quella più corretta il ricondurre a questo punto il tutto alla sessione di bilancio; dopo evidentemente si possono prendere tutte le decisioni del caso per poter raggiungere gli obiettivi.

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, provvedendo alla copertura, ovvero modificando il meccanismo normativo sottostante, 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 giurisdizionali o costituzionali, anche qui istituzionalizzando la possibilità sia di reperire i mezzi per far fronte a tali sentenze, sia di modificare le norme sostanziali interessate. Anche per questo aspetto, infatti, la norma di cui al settimo comma dell'articolo 11 della legge n. 468 ha dimostrato una parziale insufficienza. Si tratta di un punto che però merita una riflessione approfondita.

Evidentemente questo è un punto molto delicato, un punto che presenta diverse sfaccettature e quindi deve essere attentamente valutato; chiederei il contributo di tutti perchè effettivamente la delicatezza e l'obiettività del problema (perchè è indubbio che il problema esiste)

deve fare riflettere per trovare una soluzione particolarmente equilibrata.

Il presupposto della possibilità di intervenire per ricondurre agli equilibri desiderati gli andamenti patologici delle leggi di spesa 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 presupposto 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 quarto comma 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 la quali si verificano scostamenti tra oneri e coperture.

Io ritengo che questo sia un fatto molto interessante perchè permette una trasparenza, una chiarezza ed una immediatezza recepibili da tutti, dal Parlamento per primo. Credo che questo sia un punto particolarmente qualificante.

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 bilancio, 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.

È chiaro che lo spirito del disegno di legge è proprio quest'ultimo, ossia favorire il risanamento della finanza pubblica - obiettivo primario che, indipendentemente dal colore politico, sta a cuore a tutti - attraverso la previsione di strumenti tecnici, di vincoli più stringenti che non consentano o rendano più difficile aggirare le norme di cui all'articolo 81 della Costituzione.

Ricapitolando in breve i punti salienti del disegno di legge, è apparso innanzitutto opportuno garantire che vengano usati per finalità di carattere pluriennale solo ed esclusivamente gli accantonamenti di fondi speciali 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. Non sarà quindi più possibile inserire in bilancio

spese di durata indefinita, prevedendo la relativa copertura solo per il primo triennio e lasciando poi il costo complessivo all'eredità degli anni successivi. Si tratta di una previsione importante che tende ad evitare la creazione di flussi incontrollabili.

Si è quindi voluto vietare - qualcuno dice che a pensar male si fa peccato ma spesso non si sbaglia - l'utilizzo di eventuali economie che si verificano in corso d'anno sui capitoli ordinari per la copertura di nuovi o maggiori oneri. In effetti vera l'impostazione di fare in maniera consapevole le previsioni di spesa abbondanti, creando così una «riserva» da utilizzare per il finanziamento di altri oneri. Data però la situazione patologica dei nostri conti pubblici, mi sembra giusto che questo tipo di risparmio vada a copertura parziale del disavanzo e non venga più utilizzato in quel modo.

A fini di maggior chiarezza si è previsto l'obbligo per il Governo di approntare la relazione tecnica anche per gli schemi di decreti legislativi. Si è voluto anche precisare che le leggi di spesa a carattere permanente possono soltanto riportare oneri di carattere corrente e non oneri permanenti di conto capitale, facendo riferimento per la modulazione a partire dal quarto anno alla tabella C della legge finanziaria; per gli oneri a carattere obbligatorio si ricorre all'indicazione a regime. In proposito è stata stabilita la regola per cui lo scostamento tra onere a regime e onere del terzo anno sottoposto a copertura non può essere superiore al 10 per cento, ma chiaro che nulla ci vieta, se dovessero mutare in modo importante gli indici macroeconomici (tasso di inflazione, tasso di inflazione programmata, crescita del PIL, eccetera), di variare tale percentuale.

È sembrato opportuno poi obbligare il Governo a rinviare alla sede naturale della sessione di bilancio annuale la riconsiderazione degli andamenti di spesa particolarmente patologici dovuti a previsione normative e a sentenze di organi giurisdizionali o, come è accaduto di recente, della Corte costituzionale. È questo proprio un motivo di grande chiarezza e controllo.

Un ultimo punto, che considero molto importante per la trasparenza e la comprensione di tutti, consiste nella previsione di una nuova tabella nella quale vengono evidenziati gli scostamenti patologici di particolari *tranches* di spesa che possono avere un certo rilievo in modo che Parlamento e Governo abbiano l'esatta percezione di quello che sta avvenendo e possano prontamente intervenire.

Voglio ricordare con grande soddisfazione che il provvedimento è stato firmato da tutti i Capigruppo, che desidero ringraziare. Siamo aperti ai suggerimenti di tutti, tenendo sempre presente però che l'obiettivo del disegno di legge è certamente non di creare ulteriori possibilità di spesa ma di dare possibilità e serie garanzie di controllo della stessa; quindi, tornando un po' alle origini dell'articolo 81 della Costituzione, chiarezza, trasparenza e gran rigore nella gestione dei conti pubblici perchè il risanamento della finanza pubblica è l'obiettivo primario per avvicinarsi tendenzialmente ai parametri di Maastricht ed entrare in Europa. Dico «tendenzialmente» perchè sappiamo tutti che sarà impossibile arrivare a rispettare tutti i parametri entro la data prevista, nel trattato; sappiamo però che paesi che, come il Belgio, dimostrano di aver tendenzialmente invertito il proprio cammino e quindi di potersi ten-

denzialmente avvicinare a quei parametri, potranno essere accettati nella cosiddetta «Europa di serie A».

Io credo che anche il nostro paese abbia tutte le caratteristiche e tutte le possibilità per poter arrivare, però è chiaro che bisogna fare una sterzata, è chiaro che bisogna essere particolarmente rigorosi. D'altra parte mi sembra che proprio il fatto che tutti i Gruppi abbiano sottoscritto questo disegno di legge significa che c'è un obiettivo comune e primario che deve rimanere quello del risanamento della finanza pubblica.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE