

N. 375

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori VEGAS, GRILLO, LA LOGGIA,
D'ALÌ e VENTUCCI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 1996

—————

Norme in materia di contabilità di Stato

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge di modifica delle norme di legge di contabilità pubblica si pone un proposito per certi aspetti «minimale», ma non per questo meno importante per il perseguimento dell'obiettivo del contenimento della crescita della spesa pubblica e della trasparenza dei conti dello Stato e della Pubblica Amministrazione. Esso consiste esclusivamente in modifiche alla legge di contabilità (legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988) sulla falsariga del progetto di iniziativa del senatore Boroli, già approvato dal Senato nella XII legislatura (atto Senato n. 1593).

Si è ritenuto di ampliare il più possibile la latitudine degli interventi che si possono disporre con legge ordinaria, sino a lambire la questione dell'emendabilità dei provvedimenti collegati, creando una sorta di vincolo per il Governo, che si riflette specularmente sul Parlamento. Non ci si nasconde che più incisivi interventi potrebbero derivare dalla costituzionalizzazione dei meccanismi di copertura.

In ogni caso, le norme proposte prevedono una sorta di «rafforzamento della fonte» costituita dalla legge di contabilità, il che dovrebbe rendere più difficile che nel passato l'adozione di atti elusivi. Tuttavia, ove si riscontrasse la percorribilità di una modifica ai regolamenti, si potrebbe valutare l'opportunità di introdurre limiti agli emendamenti di spesa ed, eventualmente, a quelli al bilancio e alla legge finanziaria, ovvero una moratoria per l'approvazione dei provvedimenti ai quali il Governo sia contrario, oppure procedure rinforzate in caso di contrarietà del Governo o della Commissione Bilancio. In questo quadro, nel testo si propone l'attivazione di un meccanismo in base al quale il Governo, quando ravvisi un rischio finanziario a seguito dell'eventuale approvazione di un disegno di legge o di un

emendamento parlamentare, può preannunciare la redazione di una relazione tecnica, dandone comunicazione al presidente dell'Assemblea; in tal modo emerge la necessità di differire la deliberazione di una norma finanziariamente rischiosa.

Ne consegue che in questo, come in altri casi disciplinati dal testo proposto, le Camere saranno chiamate a provvedere, con specifiche novelle ai regolamenti parlamentari, a dare attuazione ai nuovi principi. In merito, è ormai indispensabile perfezionare le procedure esistenti in materia contabile e codificare le prassi esistenti, che già sono in molti casi più restrittive delle disposizioni scritte. Ciò consentirebbe di rendere ancor più stringente il controllo sulla fase deliberativa della spesa.

Non si è ritenuto, poi, di accedere a proposte del tipo di quelle recentemente avanzate, concernenti la definizione di una sorta di clausola di salvaguardia automatica nel caso di superamento degli obiettivi di finanza pubblica, sia perchè tale tipo di clausola incentiverebbe la produzione di attestazioni non veritiere circa i dati di bilancio, sia perchè essa andrebbe forse costituzionalizzata, se prevista in un'accezione generalizzata. Il testo stabilisce invece che la legge finanziaria possa variare in quota percentuale le prestazioni previste dalla legislazione di spesa; tale fattispecie si dovrebbe realizzare allorchè si constatino oneri superiori a quelli quantificati e coperti nella legge, dando così più tassativa attuazione ad una norma già esistente (articolo 11-ter, comma 7), che finora è stata troppe volte disattesa.

Altri aspetti della proposta sono particolarmente significativi.

Innanzitutto, si prevede che il saldo netto da finanziare debba essere comprensivo anche delle regolazioni debitorie e dei trasferimenti all'INPS (che vengono riportati in bilancio) e che vi debba essere corrisponden-

za tra incrementi del saldo ed entità degli eventuali mutui contratti. Tale operazione, pur portando, nel primo anno di applicazione, alla determinazione di saldi superiori a quelli programmati, consente di rendere trasparenti i conti pubblici. Infatti, nel momento in cui si chiedono ai cittadini maggiori sacrifici, è indispensabile offrire un bilancio che sia pienamente leggibile e che non induca a ritenere che, con artifici contabili, si possano eludere i principi fondamentali dell'universalità e dell'unità del bilancio, che tanto influiscono sulla sua veridicità. Comunque, è prevista una norma transitoria che consente un impatto morbido dell'emersione di tali appostazioni ai fini della loro contabilizzazione nei saldi.

In questo quadro, è stabilita anche la presentazione, in allegato al documento di programmazione economico-finanziaria, di un conto consolidato dei più importanti enti pubblici, che dovrebbe consentire di valutare, così come avviene per le società commerciali, i reciproci rapporti tra lo Stato e gli altri enti pubblici, nonché il livello di disavanzo e di indebitamento complessivo: anche in questo caso si tratta di un'indispensabile azione di trasparenza.

Particolare attenzione viene posta in tema di copertura delle nuove leggi di spesa, restringendo e rendendo più tassativo e vincolante l'elenco di fattispecie di copertura recato nell'articolo 11-ter della legge di contabilità. Innanzitutto si prevede un rafforzamento della fonte giuridica, al fine di evitare le possibili e frequenti abrogazioni implicite, in corrispondenza a quanto proposto per la legge di contabilità nel suo complesso; inoltre si stabilisce, oltre a quanto già previsto nella già citata proposta di iniziativa parlamentare già approvata dal Senato nella scorsa legislatura in tema di divieto di copertura con capitoli di bilancio, il divieto

di copertura con l'indebitamento, allorché si tratti di spese correnti. Si esplicita poi la necessità di coprire gli oneri pluriennali con fonti di copertura della stessa durata della spesa. Tali disposizioni hanno il solo scopo di dare più puntuale attuazione all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, evitando il rischio, che nel passato è stato spesso una preoccupante realtà, che si possano coprire nuove spese con semplici imputazioni contabili e non con effettive nuove fonti di entrata o con risparmi reali.

Ulteriori disposizioni concernono l'unificazione, al 30 settembre, della data di presentazione del bilancio a legislazione vigente e del disegno di legge finanziaria, in modo da riportare la contemporaneità di presentazione di due documenti, che sono esaminati contestualmente dal Parlamento, evitare di redigere la prima Nota di variazione al bilancio, fonte di costanti difficoltà di lettura, e rendere il disegno di legge di bilancio più aderente al contenuto della manovra finanziaria. Altre innovazioni concernono il contenuto del documento di programmazione, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, di cui si precisano i nessi funzionali con il documento di programmazione e con la legge finanziaria, anche ai fini dell'emendabilità, e le relazioni tecniche.

Un'ultima norma concerne, infine, il prolungamento del mantenimento in bilancio dei residui di stanziamento in conto capitale: essa deriva dalla necessità di evitare continue proroghe in materia e di tener conto del fatto che l'esperienza ha dimostrato come gli attuali termini siano troppo brevi, date anche le caratteristiche dell'attività amministrativa, per consentire l'effettuazione di molte spese di investimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

1. Alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1 è premesso il seguente: «Art. 0.1. - *(Valore della presente legge)* - 1. La presente legge dà attuazione all'articolo 81 della Costituzione. Le leggi della Repubblica non possono introdurre eccezioni o deroghe alla presente legge se non mediante espresse modificazioni delle sue disposizioni. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione»;

b) all'articolo 1-*bis*, comma 1: alla lettera *a)* le parole «15 maggio» sono sostituite dalle seguenti: «30 giugno»; alla lettera *b)* le parole «31 luglio» sono sostituite dalle seguenti: «30 settembre»; alla lettera *c)*, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Sono comunque considerati disegni di legge collegati quelli presentati dal Governo in corso d'anno allo scopo di assicurare il rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 2, lettere *b)*, *c)* e *d)*, ed all'articolo 11, comma 3, lettera *b)*. I medesimi disegni di legge contengono esclusivamente norme recanti effetti finanziari di contenimento coerenti con gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per l'esercizio finanziario cui essi si riferiscono. Gli effetti di correzione associati ai disegni di legge collegati, sul bilancio dello Stato e sul fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, sono dimostrati da apposite relazioni tecniche redatte dal Governo ai sensi dell'articolo 11-*ter*, commi 2 e 3. Tali effetti sono comunque quantificati nel prospetto di copertura della legge finanziaria, ai fini della copertura delle nuove o maggiori spese correnti recate dalla medesima legge finanzia-

ria». Al medesimo articolo 1-*bis*, comma 2 le parole «31 maggio» e «15 settembre» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «15 luglio» e «15 ottobre»;

c) all'articolo 3:

1) al comma 2: la lettera d) è sostituita dalla seguente: «d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle lettere b) e c), di saldo netto da finanziare di competenza del bilancio statale, di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, con riferimento a ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nonché gli eventuali scostamenti, rispetto all'evoluzione tendenziale, dei flussi della finanza pubblica di cui alla lettera a), con l'indicazione delle relative cause»; la lettera e) è abrogata;

2) dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. Il documento di programmazione economico-finanziaria reca in allegato il conto consolidato degli enti pubblici elaborato in termini di cassa, che indica:

a) l'ammontare complessivo delle entrate e delle spese, per l'esercizio precedente e quelle previste per l'esercizio in corso alla data di presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria, per regioni, enti locali, enti previdenziali, Ferrovie dello Stato SpA, Ente poste italiane, ANAS e Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

b) i fabbisogni finanziari per i medesimi anni per le società per azioni il cui azionista unico sia lo Stato;

c) l'ammontare dei mutui stipulati nell'esercizio precedente e quelli previsti nell'esercizio in corso, con oneri a carico del bilancio dello Stato».

d) all'articolo 5, comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «È vietato allo Stato contrarre mutui o indebitarsi secondo modalità che comportino modifiche del saldo netto da finanziare per un importo non corrispondente a quello dell'onere per interessi e rate di ammortamento»;

e) all'articolo 11:

1) al comma 3, dopo la lettera a) è inserita la seguente: «a-*bis*) la riduzione in quota

percentuale delle prestazioni previste da leggi di spesa»; alla lettera *b*) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonchè, per i medesimi anni, in apposito allegato il fabbisogno e l'ammontare complessivo del debito del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, con la dimostrazione della corrispondenza del fabbisogno con l'incremento del debito. In attuazione dell'articolo 5 non è ammessa la determinazione dei saldi al netto delle regolazioni debitorie»; la lettera *h*) è soppressa;

2) al comma 4 le parole «o maggiori» sono soppresse ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le maggiori entrate rispetto alle previsioni di gettito sono destinate al miglioramento del saldo netto da finanziare»;

3) al comma 5 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Le modalità di copertura della legge finanziaria sono espone in un prospetto, da approvarsi con apposito articolo, nel quale la dimostrazione degli oneri da coprire è indicata con riferimento agli anni compresi nel bilancio pluriennale e alle singole tabelle, essendo in ogni caso esclusa l'utilizzazione a fini di copertura di rimodulazioni degli stanziamenti in conto capitale. Ove da tale prospetto risultino disponibilità residue di copertura, esse sono destinate a diminuzione del saldo netto da finanziare»;

4) al comma 6 le parole «lettera *e*)» sono sostituite dalle seguenti: «lettera *d*)»;

f) all'articolo 11-*ter*:

1) al comma 1, l'alinfa è sostituito dal seguente: «In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, costituiscono mezzi idonei a far fronte alle nuove o maggiori spese ovvero alle minori entrate disposte con legge esclusivamente i seguenti, essendo espressamente fatto divieto di utilizzare altri mezzi di copertura, di coprire spese correnti con mezzi di conto capitale, ovvero di far fronte ad oneri di carattere pluriennale con nuove entrate o diminuzioni di spese per un numero di esercizi inferiore a quelli dell'onere»; alle lettere *a*), *b*) e *d*) è soppressa la parola «mediante»;

2) al comma 1, lettera a) 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. In ogni caso non è consentita l'accensione di mutui anche con soggetti esterni alla Pubblica amministrazione per far fronte ad oneri di natura corrente o al ripiano di passività»; la lettera b) è sostituita dalla seguente: «b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, con esclusione di quelle relative all'organizzazione e al funzionamento della Pubblica amministrazione»; la lettera c) è abrogata;

3) al comma 2, le parole da: «I disegni di legge» fino 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 a carico del bilancio dello Stato o di enti del settore pubblico allargato 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) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. In ogni caso, il Governo, ove ravvisi la sussistenza di profili rilevanti ai fini del rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, può trasmettere relazione tecnica su proposte legislative ed emendamenti di iniziativa parlamentare dandone immediata comunicazione al Presidente della Camera presso la quale il provvedimento è esaminato»;

5) il comma 7 è sostituito dal seguente: «7. In caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e di decisioni della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, il Governo riferisce tempestivamente al Parlamento con propria relazione sui connessi effetti finanziari e assume le conseguenti iniziative legislative»;

g) all'articolo 11-*quater*:

1) 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 rinviando le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), salvo 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»;

2) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«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 trasmette la relazione di cui all'articolo 11-*ter*, comma 2, e propone 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*);

3) al comma 4, dopo le parole: «in apposito allegato,», sono inserite le seguenti: «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 entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria nonchè»;

h) all'articolo 22, primo comma, dopo le parole «due distinte parti» sono inserite le seguenti: «che formano oggetto di approvazione parlamentare».

Art. 2.

*(Norme in materia di trasferimenti
all'INPS)*

1. A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge il complesso dei versamenti dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) disposti ai sensi della legislazione vigente è interamente a carico del bilancio dello Stato non facendosi luogo ad anticipazioni di tesoreria. L'importo dei versamenti ai sensi dell'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, e successive modificazioni, è determinato ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 3.

*(Modifiche al termine di mantenimento
in bilancio dei residui di stanziamento)*

1. All'articolo 36, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni, le parole: «non oltre l'esercizio successivo» sono sostituite dalle seguenti: «non oltre il secondo esercizio successivo».

Art. 4.

(Disposizioni transitorie ed entrata in vigore)

1. Nell'esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge, in applicazione degli articoli 1, lettera *e*), e 2, è consentito derogare ai limiti di cui all'articolo 11, comma 5, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni.

2. La presente legge entra in vigore novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

