

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori CAVAZZUTI, RIVA, ALBERTI, ARFÈ, FIORI, FOA, GIOLITTI, NAPOLEONI, NEBBIA, ONGARO BASAGLIA, ONORATO, OSSICINI, PASQUINO, ROSSI, STREHLER, ULIANICH e VESENTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 1988

Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468,  
concernente la legge finanziaria

ONOREVOLI SENATORI. — La lunga vicenda che ha caratterizzato il «cammino» della legge finanziaria nelle aule del Senato ha messo in luce almeno i seguenti problemi su cui occorre cominciare a riflettere per giungere alla riforma della legge finanziaria medesima:

a) i contenuti microeconomici tendono ormai a prevalere drasticamente su quelli macroeconomici. Anche se fortemente drammatizzati, come nel caso della finanziaria oggi in discussione, i dati della situazione congiunturale tendono ad essere espulsi dal dibattito sui documenti di bilancio per il prevalere delle preoccupazioni più squisitamente microeconomiche che possono essere immediatamente

risolte con apposito emendamento da introdurre nell'articolato della legge finanziaria;

b) nessun interesse viene più mostrato per i documenti del bilancio dello Stato e sulla ripartizione della spesa pubblica tra i diversi Ministeri. La discussione che in tale modo si concentra sulla legge finanziaria perde completamente di vista gli aspetti più propriamente allocativi dell'azione di Governo. Basti dire che le variazioni al bilancio introdotte con legge finanziaria tendono a non superare il 10 per cento del bilancio medesimo;

c) i «tempi» tendono a dilatarsi oltre misura e così il Parlamento discute per quattro o cinque mesi su di un documento che resta in

vigore appena dodici mesi (se non appena otto mesi in caso di esercizio provvisorio). Tra l'altro, questa eccessiva dilatazione dei tempi, in presenza di condizioni economiche internazionali assai instabili, facilita il ricorso a nuove dilatazioni dei tempi per tenere in adeguato conto gli effetti derivanti dalle mutate condizioni internazionali. Le successive riscritture della legge finanziaria invece di fare chiarezza sulla politica di bilancio del Governo, possono dunque indurre a grandi confusioni che non possono che trasferirsi sulla formazione delle aspettative degli operatori;

d) il grande e pressante interesse ad introdurre nella legge finanziaria una qualche disposizione (di spesa, di norma) al fine di averne l'approvazione in tempi sufficientemente rapidi, dilata oltre ogni misura accettabile il campo coperto dalla finanziaria medesima. E così, da legge «omnibus», così come era stata in precedenza chiamata, per la legge finanziaria di quest'anno abbiamo già ascoltato espressioni come «legge giostra» su cui tutti possono tentare di salire ed anche come «legge casa di tolleranza» il cui significato non mi pare che richieda ampi commenti, se non per sottolineare che tali definizioni vengono da alcuni settori della maggioranza.

In questo contesto scompare totalmente la funzione di controllo che il Parlamento dovrebbe esercitare sugli atti del Governo in materia di bilanci pubblici. Tale funzione finisce invece per essere sostituita da una sorta di «co-governo» di alcuni segmenti della finanza pubblica; ma ciò, di norma, consiste solamente nell'aggiungere qualcosa alle previsioni di spesa fatte proprie dal Governo.

Ma anche le forze di opposizione non vengono avvantaggiate da siffatta situazione. Invero, nel frammentarsi delle richieste corporative e settoriali anche l'opposizione non riesce a trovare il «bandolo della matassa» che tiene insieme la maggioranza ed a cui contrapporre altro «bandolo». Sia chiaro, il bilancio dello Stato e la legge finanziaria sono affari talmente complicati (per il fatto che al loro interno riflettono l'intera storia del Paese) che è difficile immaginare un loro repentino e brusco capovolgimento operato dalla opposizione. In questo senso si può dire che il

bilancio pubblico appartiene in parte anche alle forze di opposizione: nella misura in cui esse (al centro o in periferia) sono state capaci di incidere sugli assetti della finanza pubblica ed a far recepire tutto ciò negli ordinamenti che guidano le entrate e le spese pubbliche.

Ma l'opposizione ogni volta dovrebbe essere messa in grado di potersi confrontare sulle scelte «portanti» adottate dal Governo onde poter suggerire quelle correzioni di rotta che precostituiscono le condizioni per l'alternanza dei Governi. Invece, oggi, nel grande stagno della legge finanziaria tutti possono partecipare alla grande pesca, anche se non è detto che tutti abbiano successo. Ne risulta, tuttavia, assai compromessa anche l'immagine della opposizione a cui non si consente di misurarsi su quei tre o quattro provvedimenti importanti che potrebbero dare il segnale dell'inizio di una inversione nella gestione della finanza pubblica.

Onorevoli senatori, la via più diretta e meno equivoca per evitare gli inconvenienti appena detti consiste nella riformulazione della legge (n. 468) che nel 1978 introdusse la legge finanziaria, nel senso di non consentire più che quest'ultima legge costituisca (nella parte costituita dall'articolato, ma ad esclusione dell'articolo 1 ove viene fissato il saldo netto da finanziare) autorizzazione immediata di spesa. Solo per quanto riguarda le entrate si potrebbe mantenere la possibilità della variazione delle aliquote dei tributi esistenti. Si tratta, dunque, di togliere quello strumento legislativo che, oggi, consente a Governo e Parlamento di percorrere la via facile delle spese senza adeguato dibattito sulla «cornice» entro cui collocare tali decisioni di bilancio. L'esempio più grave di questo devastante modo di procedere è costituito dalla spesa sanitaria: a fronte del rifiuto dei diversi Ministri della sanità di produrre il piano sanitario nazionale, la legge finanziaria quantifica ogni anno le risorse da destinare a tale settore in assenza di ogni legislazione che affronti il riordino di alcuni settori (ad esempio, quello della spesa per farmaci a cui la finanziaria di quest'anno ha tentato di porre un qualche rimedio).

Per riportare il controllo della legislazione

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di bilancio sotto il potere del Parlamento (ove, maggioranza ed opposizione possono confrontarsi limpidamente) occorre dunque che la legge finanziaria venga «declassata» a solo strumento di individuazione degli spazi finanziari e dei provvedimenti di copertura delle maggiori spese e delle minori entrate. La possibilità di procedere ad accantonamenti di segno positivo e negativo nelle tabelle allegate all'articolo 1 della legge finanziaria, rende questo strumento particolarmente adatto per segnalare ed impegnare maggioranza ed opposizione nella direzione della politica di bilancio. Una volta approvata la legge finanziaria così «declassata», saranno i singoli provvedimenti a dover essere discussi ed approvati dal Parlamento al fine di dare contenuto operativo

alle poste finanziarie individuate dalla legge finanziaria.

In questo modo, la legge finanziaria torna ad essere strumento per raccordare la politica economica che si attua con il bilancio con le altre politiche economiche che riguardano la moneta, i tassi d'interesse, i cambi eccetera. Il bilancio dello Stato può allora tornare ad essere il luogo ove si attuano alcune delle non più eludibili riforme che consentano di garantire un moderno Stato del benessere.

Questa piccola riforma istituzionale avrebbe infine il grande pregio di rendere più trasparente all'opinione pubblica il processo con cui il Parlamento ed il Governo chiedono le imposte ed i contributi ai cittadini per il finanziamento della spesa pubblica.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

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

«Art. 11. - (*Legge finanziaria*) - 1. Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale ed il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, entro il mese di maggio che precede la presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di "legge finanziaria" con la quale devono indicarsi le modifiche e le integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

2. La legge finanziaria indica: il livello massimo del ricorso al mercato finanziario; il limite massimo del saldo netto da finanziare, indicato per competenza e per cassa; gli importi da iscrivere (in apposita tabella A) in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi a carattere pluriennale; gli importi, anche negativi, da iscrivere nei fondi speciali di cui al precedente articolo 10 (in apposita tabella B per quanto riguarda le entrate e le spese correnti ed in apposita tabella C per quanto riguarda le entrate e le spese in conto capitale); gli importi da iscrivere (in apposita tabella D) nei singoli stati di previsione del bilancio dello Stato annuale e pluriennale autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria. Tali importi non possono superare il 2 per cento del totale delle spese indicate nelle precedenti tabelle A, B, C.

3. La legge finanziaria non costituisce (con esclusione di quanto indicato nelle tabelle A e

D di cui al comma 2) legge autorizzativa di spesa. Con successivi provvedimenti legislativi dovranno essere autorizzate le spese nel rispetto dei vincoli finanziari indicati nei commi precedenti.

4. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi. Con la legge finanziaria si possono variare, con effetto dalla data di entrata in vigore del bilancio dello Stato, le aliquote di imposte, tasse e contributi esistenti».