

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CARLI, MANCINO e ALIVERTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MARZO 1988

Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4, 6 e 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468

ONOREVOLI SENATORI. - Parte delle difficoltà incontrate nel controllo dei disavanzi pubblici risiede nell'insufficienza, nell'ambito del processo di governo della finanza pubblica, della attenzione dedicata ai problemi strutturali del bilancio, a quelli dell'impostazione e della formazione del bilancio e dei modi di finanziamento del fabbisogno.

Il disegno di legge in esame si propone di apportare una modifica al processo di regolazione della finanza pubblica, in linea con le indicazioni contenute nelle mozioni delle due Commissioni bilancio del giugno 1986 e nel rispetto dei principi ispiratori della legge n. 468 del 1978 e cioè:

a) riferimento delle decisioni annuali agli andamenti tendenziali della finanza pubblica e

agli obiettivi programmatici, relativi ad un arco temporale sufficientemente ampio;

b) riconduzione delle decisioni sull'ammontare del fabbisogno pubblico nell'ambito delle scelte generali di politica economica, evitando la dispersione sull'intero anno delle leggi di spesa da coprire con il ricorso al mercato finanziario;

c) affinamento del processo di formazione del bilancio col fine di accrescere la rispondenza delle scelte ai bisogni della collettività e soddisfare l'esigenza di contenimento dei disavanzi.

L'articolo 1 definisce il contenuto dell'analisi pluriennale nella quale quel processo di decisione di ciascun anno deve essere inserito. L'analisi deve essere esplicitata nel documento

di programmazione economica e finanziaria che il governo deve presentare entro il 31 maggio di ciascun anno. Le previsioni tendenziali, riferite al quinquennio successivo a quello entro il quale vengono fatte, devono riguardare il settore pubblico «allargato» definito dalla legge 468; il riferimento a questo settore consente di analizzare la destinazione finale della spesa pubblica; analoghe previsioni devono essere formulate per il settore statale, che costituisce il centro di finanziamento degli enti periferici di spesa.

Le ipotesi sulle quali le previsioni si fondano devono essere quelle a «politiche invariate», intendendo con questa espressione l'invarianza della legislazione che fissa i diritti dei destinatari delle prestazioni e dei servizi pubblici e, per la parte discrezionale delle spesa, la costanza dei comportamenti tenuti in precedenza dalle amministrazioni; la sola invarianza della legislazione, se riferita al comparto statale, potrebbe dar luogo a indicazioni fuorvianti; accade infatti che i trasferimenti fissati dalla legge in favore degli enti decentrati di spesa possono non essere correlati agli effettivi bisogni ed in questo caso possono costituirsi disavanzi sommersi.

Gli obiettivi programmatici, previsti dall'articolo 1, devono essere esplicitati con riferimento alle grandezze più significative del bilancio del settore pubblico «allargato»: pressione fiscale, incidenza sul prodotto interno della spesa, principali saldi (corrente, di conto capitale, fabbisogno complessivo); sia le spese sia i saldi devono essere analizzati sia al lordo sia al netto degli oneri per interessi, la cui evoluzione dipende dall'andamento della consistenza del debito e dalla politica monetaria. Lo scostamento tra le grandezze tendenziali e quelle programmatiche fornisce la dimensione dei provvedimenti correttivi da porre in essere; per essi nel predetto documento si devono fornire indicazioni generali di prima approssimazione.

La manovra di bilancio riceve attuazione il 30 settembre con la presentazione della legge finanziaria e dei provvedimenti da attuarsi con singole leggi presentate dal Governo nello stesso termine (articolo 2). Il contenuto della legge finanziaria viene limitato alla rimodulazione delle leggi pluriennali, alla determina-

zione degli stanziamenti delle leggi che ad essa fanno espressamente rinvio e all'individuazione dei fondi speciali, del saldo netto da finanziare del bilancio di competenza e del limite massimo all'emissione di BOT. Nella relazione alla legge finanziaria, il fabbisogno del settore statale deve essere raccordato con il saldo netto da finanziare al fine di consentire di valutare l'incidenza sulla formazione del fabbisogno delle varie gestioni del settore statale.

Per garantire l'approvazione dell'eventuale manovra correttiva dei disavanzi, l'utilizzo dei fondi globali di aumento della spesa e di riduzione dell'entrata è condizionato all'approvazione, per un ammontare almeno corrispondente, dei provvedimenti di riduzione del disavanzo inclusi tra i fondi speciali stessi (fondi speciali negativi). Tutti i provvedimenti non previsti nei fondi globali e introdotti nel corso dell'anno devono trovare copertura in aumenti delle entrate diverse da quelle per l'accensione di prestiti o in riduzioni di spese diverse da quelle per il rimborso di prestiti. L'effetto prodotto sul disavanzo da questi provvedimenti deve risultare nullo sia per i cinque anni di previsione sia «a regime».

Particolare attenzione è dedicata al finanziamento del fabbisogno del settore statale; esso deve trovare copertura unicamente in emissioni di titoli sul mercato interno (intendendosi esclusa la Banca d'Italia) e su quello internazionale e nella raccolta postale. La Banca d'Italia può operare esclusivamente sul mercato secondario. Il ricorso al conto corrente di Tesoreria provinciale con la Banca d'Italia deve assicurare la necessaria elasticità di cassa del Tesoro nel corso dell'anno, ma non costituisce mezzo di copertura per il fabbisogno dell'intero esercizio.

L'articolo 3 riguarda il processo di formazione del bilancio dello Stato e la sua struttura; si tratta di un completamento delle linee di riforma contenute nelle mozioni delle due Commissioni bilancio già menzionate, necessario per assicurare decisioni più consone alle esigenze di contenimento dei disavanzi e ai bisogni della collettività. Parte della spesa del bilancio dello Stato ha natura discrezionale e viene definita ogni anno senza un'attenta disamina degli obiettivi che si propone di

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

realizzare, delle varie opzioni possibili e del loro costo in termini finanziari. Appare pertanto necessario introdurre un'analisi del bilancio dello Stato per programmi di spesa, articolata in modo da individuare la parte discrezionale legata al conseguimento di nuovi obiettivi.

La formazione del bilancio dello Stato, imposta secondo il nuovo schema, dovrebbe essere affidata a un ufficio del bilancio posto alle dipendenze di un Comitato di Ministri costituito

dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica e dal Ministro delle finanze e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò, in quanto l'impostazione del bilancio investe la responsabilità di tutti i Ministri e, in primo luogo, di quelli finanziari. L'ufficio del bilancio vaglia le proposte presentate dai singoli Ministeri (entro il 30 giugno) e le trasmette con le proprie analisi e valutazioni al predetto Comitato di Ministri.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Il documento di programmazione economico-finanziaria)*

1. Entro il 31 maggio di ciascun anno il Governo presenta il documento di programmazione economica e finanziaria riferito all'esercizio successivo. Il documento contiene:

a) le previsioni di cassa a «politiche invariate» del settore pubblico allargato, riferite al quinquennio successivo e basate su ipotesi macroeconomiche dichiarate nel documento stesso;

b) le previsioni relative al settore statale, supponendo la copertura integrale dei disavanzi complessivi degli enti periferici da parte dell'amministrazione centrale (al netto della parte della spesa in conto capitale normalmente coperta da questi enti con il ricorso al sistema creditizio).

2. Nello stesso documento sono dichiarati gli obiettivi relativi al settore pubblico «allargato» con riferimento alla pressione fiscale e contributiva, nonché all'incidenza sul prodotto interno lordo della spesa complessiva (al lordo e al netto degli interessi), dei programmi di spesa e del fabbisogno finanziario (al lordo e al netto degli interessi). In coerenza con gli obiettivi annunciati sono stimati i saldi programmati delle gestioni che fanno capo al settore statale (Bilancio, Tesoreria, Cassa depositi e prestiti e Agenzia per il Mezzogiorno).

3. Nel documento di programmazione economica e finanziaria, gli obiettivi di finanza pubblica sono inseriti nel contesto degli obiettivi generali, economici e finanziari del Governo, il quale fornisce, nello stesso documento, informazioni di carattere generale sugli strumenti attraverso i quali conseguirà gli obiettivi di finanza pubblica. Il documento di programmazione economico-finanziaria informa inoltre sugli scostamenti tra i valori degli obiettivi concernenti la finanza pubblica fissati per i vari anni e quelli stimati per gli

stessi nel documento elaborato nell'anno precedente.

4. Nelle Relazioni al Parlamento del Ministro del tesoro, di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, sono esposti i risultati trimestrali del conto del settore statale e lo stato di realizzazione della manovra di bilancio e dei programmi di spesa; nella Relazione del Ministro del tesoro sull'attività dell'intero anno, insieme con il conto del settore statale, è contenuto quello del settore pubblico «allargato», che sarà riportato nella Relazione generale sulla situazione economica del paese. L'eventuale divario tra obiettivi e risultati viene scomposto tra i fattori che lo hanno determinato (andamento delle variabili macroeconomiche difforme da quello previsto, eventi imprevisti, approssimazione delle stime).

5. Con decreto del Ministro del tesoro, sarà modificato l'elenco degli enti del settore pubblico «allargato» di cui alla legge n. 468 del 1978, al fine di assicurare il raccordo dei dati relativi a questo settore con quelli del settore statale stimati dal Ministero del tesoro, con quelli delle pubbliche amministrazioni esposti nei conti nazionali elaborati dall'ISTAT e con quelli finanziari concernenti il settore pubblico forniti dalla Banca d'Italia.

#### Art. 2.

*(La manovra di bilancio e la legge finanziaria)*

1. Entro il 30 settembre di ciascun anno il Governo presenta il bilancio di competenza e di cassa dello Stato e la legge finanziaria. I bilanci di competenza, di cassa, la legge finanziaria sono compilati in coerenza con gli obiettivi fissati nel documento di programmazione finanziaria. Il bilancio di cassa consta di una stima dei flussi di entrata e uscita; non produce autorizzazioni all'erogazione; è impostato sulla base dei programmi di spesa di cui all'articolo 3. Entro lo stesso termine il Governo presenta i disegni di legge occorrenti per conseguire gli obiettivi programmati.

2. La legge finanziaria si compone di cinque articoli concernenti:

a) l'ammontare dei fondi speciali di parte corrente e di conto capitale relativi ai disegni di legge di cui al comma 1;

b) il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza;

c) la rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa;

d) gli stanziamenti delle leggi la cui determinazione è rinviata alla legge finanziaria;

e) il limite alle emissioni nette di Buoni ordinari del Tesoro.

3. I fondi globali relativi ai provvedimenti di aumento delle spese e di riduzione delle entrate costituiscono forme di copertura soltanto se è intervenuta in data anteriore l'approvazione dei provvedimenti di aumento delle entrate o di riduzione delle spese compresi tra i fondi globali stessi.

4. Nel corso dell'anno provvedimenti non compresi nei fondi globali non possono modificare in aumento nè il saldo di competenza del bilancio dello Stato, nè quello di cassa, nè il fabbisogno del settore statale e quello del settore pubblico «allargato» in ciascuno dei cinque anni di previsione e devono trovare integrale copertura in aumenti delle entrate diverse da quelle per accensioni di prestiti o in riduzioni delle spese, ad esclusione di quelle per rimborsi di prestiti; l'effetto sul disavanzo a regime deve risultare nullo.

5. Il fabbisogno del settore statale deve essere coperto:

a) con l'emissione di titoli collocati integralmente sul mercato primario interno, intendendosi esclusa la Banca d'Italia;

b) con la raccolta di risparmio postale;

c) con l'emissione di titoli sul mercato internazionale.

6. Il ricorso al conto corrente di tesoreria provinciale con la Banca d'Italia non costituisce copertura.

7. Nella relazione alla legge finanziaria, il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza viene raccordato con il fabbisogno del settore statale e vengono indicati il saldo di cassa del bilancio dello Stato, i saldi della gestione di Tesoreria e degli altri enti facenti parte del settore. Nella stessa relazione sono indicati gli effetti in termini di competenza e di cassa dei disegni di legge di cui al comma 1, sia per i cinque anni oggetto dell'analisi sia «a regime».

## Art. 3.

*(Il bilancio di previsione dello Stato)*

1. Il bilancio di previsione è composto, sia per la competenza sia per la cassa, da programmi di spesa per ciascun Ministero; l'articolazione per programmi, quella per capitoli e la classificazione economica di questi ultimi sono definiti con apposito decreto del Comitato dei Ministri economici di cui al comma 2 del presente articolo. L'articolazione per programmi distingue la parte di spesa discrezionale, ovvero legata al conseguimento di nuovi obiettivi, da quella necessaria per assicurare la continuità di assolvimento dei compiti in precedenza espletati.

2. La formazione del bilancio di previsione è affidato ad un Ufficio del bilancio posto alle dirette dipendenze di un Comitato di Ministri costituito dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, dal Ministro delle finanze e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. L'Ufficio del bilancio completa il bilancio di previsione con l'analisi degli obiettivi in termini di quantità reali che il Governo intende perseguire con le variazioni dei programmi di spesa e dei costi finanziari e degli strumenti per realizzarli.

3. Sulla base delle ipotesi macroeconomiche contenute nel documento di programmazione economica e finanziaria, i singoli Ministeri comunicano, entro il mese di giugno, le proposte in materia dei programmi di spesa al Comitato dei Ministri compilate in coerenza con gli obiettivi programmatici e indicano la manovra correttiva della legislazione vigente necessaria per conseguire i risultati desiderati e i relativi provvedimenti. Le proposte sono vagliate dall'Ufficio del bilancio che provvede a trasmettere le analisi conclusive e le proposte alternative al Comitato dei Ministri.