

CAMERA DEI DEPUTATI N. 659

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ANTONA, RUBINATO, MISIANI

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, concernenti la disciplina della legge finanziaria e del bilancio dello Stato nonché altre disposizioni in materia finanziaria e contabile

Presentata il 30 aprile 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da più parti si ritiene di aver raggiunto un punto critico che rischia di vanificare nei fatti una corretta dialettica sul terreno delle procedure di approvazione dei documenti di bilancio tra esecutivo e Parlamento, ma anche di compromettere l'auspicabile equilibrio nelle relazioni intraparlamentari tra Commissione parlamentare in sede referente e Aula, tra Commissioni parlamentari settoriali e Commissione Bilancio, tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

La riforma dell'esame parlamentare della manovra di bilancio, una riforma che snellisca le procedure salvaguardando le prerogative delle Camere, deve diventare prioritaria per i due rami del Parlamento.

La prospettiva di lavoro è ampia e complessa: la cosa più difficile è distinguere con precisione e realismo gli obiet-

tivi di breve periodo e quelli di struttura, da implementare e da conseguire compiutamente entro un lasso di tempo più ampio.

L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di conseguire procedure del bilancio pubblico chiare, leggibili e certe, per i parlamentari e per i cittadini, che facciano da supporto a un'economia più aperta, più competitiva e con finanze pubbliche trasparenti, in solido equilibrio corrente e sotto un controllo condiviso, nel quale Stato e autonomie cooperino lealmente.

Si apre allora una duplice prospettiva:

a) una riforma organica della sessione di bilancio che integri nella sessione sostanzialmente due elementi:

1) l'esigenza di coordinare i bilanci e le politiche finanziari dello Stato e delle autonomie nell'ottica del nuovo modello di

ispirazione federalista della Repubblica e nel rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita; nelle more della definizione del quadro normativo del federalismo fiscale, sarà bene raggiungere entro il mese di luglio, con la concertazione tra Governo centrale e Conferenza unificata, un'intesa preventiva sulle linee guida della manovra e sui principali aspetti del patto di stabilità interno ai fini della predisposizione dei testi del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati;

2) il passaggio da un bilancio di risorse, che presenta i fondi suddivisi in base alla natura delle spese, a una logica di obiettivi e di risultati;

b) una riforma iniziale (quella che si propone), con pochi e limitati interventi sulla legge 5 agosto 1978, n. 468, ma che necessita, viceversa, di un concorde, forte e comune impegno politico di Governo, maggioranza e opposizione che, nella prospettiva di una riforma più estesa, ne anticipi non incompatibilmente, ma anzi coerentemente, elementi comunque importanti.

La riforma iniziale prospettata dovrebbe muoversi lungo tre assi:

1) attuare pienamente quanto previsto dalla stessa legge n. 468 del 1978, migliorandone alcune disposizioni con un riequilibrio tra il contenuto proprio della legge finanziaria e quello dei provvedimenti collegati di settore, all'*iter* dei quali andrebbe data certezza di tempi;

2) una riforma dei Regolamenti parlamentari per la parte inerente alla sessione di bilancio;

3) la riforma della struttura del bilancio, accorpando e riducendo le unità previsionali di base sulle quali si esprime il Parlamento, in base a quanto previsto dall'ultima legge finanziaria.

Un riferimento al dibattito parlamentare degli ultimi anni, anche se mai giunto a una definizione compiuta su quanto è necessario fare, e uno sguardo al modello

francese ci possono consentire di impostare una classificazione per funzioni-obiettivo, sulla quale fondare la decisione parlamentare di bilancio.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) deve diventare in maniera più precisa la guida di un programma che si articola in più provvedimenti. Nel DPEF e nelle relative risoluzioni si dovranno indicare i settori di intervento dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Il DPEF dovrà essere più dettagliato e impegnativo per quanto riguarda i saldi, i disegni di legge che compongono la strategia di politica economica del Governo e anche la composizione della manovra dal lato delle entrate e dal lato della spesa. Nel DPEF dovranno trovare posto anche obiettivi vincolanti per grandi comparti di spesa: livello complessivo della pressione fiscale, finanziamento delle funzioni obiettivo affidate ai Ministeri, trasferimenti alle autonomie e agli enti previdenziali.

Il rafforzamento del DPEF come documento guida permetterebbe di affrontare alcune criticità della sessione di bilancio come attualmente configurata:

1) la limitazione della legge finanziaria alle norme per il sostegno dell'economia sarebbe facilitata da una chiara e impegnativa elencazione di tali misure nel DPEF;

2) tale limitazione dovrebbe valere anche per l'attività emendativa del Governo, della maggioranza e dell'opposizione, assumendo a riferimento — per quest'ultima — la risoluzione di minoranza sul DPEF.

La legge finanziaria costituisce uno strumento indispensabile di raccordo della legislazione di spesa ed è insostituibile laddove definisce l'entità e il contenuto della manovra necessaria per centrare gli obiettivi del Patto europeo di stabilità e crescita.

È però utile una significativa ripartizione della decisione di spesa tra decisione di bilancio e legislazione in corso d'anno, per almeno due ragioni:

1) evitare la « torsione finanziaria » delle decisioni di spesa e stabilire un corretto

rapporto dialettico tra Commissioni parlamentari e Ministeri di settore, e tra Commissione Bilancio e Commissioni settoriali;

2) focalizzare la decisione di bilancio sulla definizione del quadro macroeconomico (saldi, aspetti quantitativi del patto di stabilità interno, regolazioni tra bilancio di altri comparti ed enti della pubblica amministrazione e dell'area pubblica — sanità, previdenza, Cassa depositi e prestiti Spa, ferrovie eccetera), sull'autorizzazione delle missioni dell'amministrazione centrale (unità previsionali di base) e sulla riallocazione tipizzata delle decisioni di spesa (tabelle della legge finanziaria).

Se la legge finanziaria viene, per così dire, « asciugata » nei contenuti, il tempo necessario per il suo esame parlamentare può ridursi a due mesi, guadagnando spazio per l'esame dei provvedimenti collegati che, a sua volta, deve concludersi entro il 31 dicembre.

La sua presentazione dovrebbe pertanto essere anticipata ai primi di settembre (il testo attuale della legge n. 468 del 1978 prevede che sia presentata al Parlamento « entro il mese di settembre »).

Nell'ambito del sistema di programmazione e di attuazione delle decisioni di politica finanziaria, i provvedimenti collegati si caratterizzano per i seguenti aspetti:

1) essere parte integrante del programma di intervento delineato nel DPEF e reso vincolante dall'approvazione delle relative risoluzioni parlamentari;

2) avere contenuto omogeneo, in quanto rivolti a realizzare indirizzi programmatici relativi a determinati settori.

Si può ritenere che già con la normativa vigente ai provvedimenti collegati sia assegnata la funzione di recare gli interventi di riordino della disciplina vigente che dovrebbero qualificare le politiche di specifici settori. Ma la scarsa specificazione di un percorso per i provvedimenti collegati ha fatto sì che essi non siano riusciti a diventare il veicolo delle politiche settoriali del Governo. I « provvedimenti

collegati di settore » previsti dalla legge n. 208 del 1999 possono utilmente affiancare l'attuazione della manovra di bilancio a condizione che siano individuati con precisione, insieme ai loro principali contenuti, nel DPEF, che la loro presentazione coincida con quella del disegno di legge finanziaria, che la loro approvazione trovi un limite temporale adeguato e che siano previsti degli accantonamenti riservati e disponibili per tali disegni di legge fino alla data posta come limite per la loro approvazione.

I provvedimenti collegati di settore devono avere un percorso certo (una corsia preferenziale) per consentire una rapida attivazione delle politiche settoriali del Governo senza « intasare » la legge finanziaria. Si potrebbe definire una sezione specifica dei fondi speciali per la copertura dei provvedimenti collegati vietando la possibilità di utilizzo in difformità.

I vantaggi di questa proposta sono almeno due:

1) il decongestionamento della decisione di bilancio;

2) il pieno recupero da parte delle Commissioni parlamentari permanenti delle scelte sulle materie di competenza.

Il punto debole riguarda la difficile determinazione di tempi certi per i provvedimenti collegati di settore. Le proposte emerse sono le seguenti:

1) i provvedimenti collegati devono essere presentati dal Governo unitamente al disegno di legge finanziaria e in un numero limitato (da due a quattro);

2) le Commissioni parlamentari di merito del ramo del Parlamento che esamina il disegno di legge finanziaria in seconda lettura devono essere immediatamente autorizzate a discutere e a deliberare sugli stessi;

3) le Commissioni parlamentari di merito devono concludere entro una data certa l'esame in sede referente con regole analoghe a quelle della sessione di bilancio (alle quali andrebbe aggiunto il contingen-

tamento dei tempi per l'esame dei documenti di bilancio in Commissione);

4) prevedere che le somme, inserite nella risoluzione di approvazione del DPEF e accantonate nella legge finanziaria, finalizzate all'approvazione dei provvedimenti collegati di settore, siano a disposizione e vincolate fino al 31 dicembre, data dopo la quale tali somme saranno trasformate in risparmi.

Le modifiche regolamentari dovrebbero essere conseguenti a questa impostazione. Si potrebbe dunque intervenire sul piano dei Regolamenti parlamentari definendo regole più restrittive per l'emendabilità nel corso della sessione di bilancio, nel seguente modo:

1) prevedere che gli emendamenti debbano essere limitati alle proposte che fanno riferimento agli indirizzi contenuti nella risoluzione di maggioranza sul DPEF o nel corrispondente documento dell'opposizione; l'obiettivo di limitare l'emendabilità del disegno di legge finanziaria è comunque condivisibile solo se i contenuti dello stesso esposti dal Governo sono molto ristretti e fortemente tipizzati;

2) prevedere limiti alla presentazione di nuovi emendamenti in Assemblea, rispetto a quelli presentati in sede di Commissione parlamentare; o, meglio, si potrebbe riservare alle Commissioni parla-

mentari l'esame degli emendamenti in sede esclusiva, salva la facoltà delle Assemblee di votare esclusivamente emendamenti soppressivi o testi interamente sostitutivi di ogni articolo, con l'esclusione di emendamenti aggiuntivi.

Queste nuove modalità implicano che il tempo a disposizione della Commissione Bilancio per l'esame del disegno di legge finanziaria sia maggiore rispetto a quello a disposizione dell'Aula. I componenti della citata Commissione dovrebbero inoltre essere considerati in missione onde accelerarne i lavori.

L'assoggettamento a tali più stringenti vincoli dovrebbe valere per tutti gli « attori » del processo parlamentare di esame dei documenti di bilancio, in particolare quindi anche per il Governo e per il relatore di maggioranza, che potrebbero proporre in Assemblea solo testi alternativi a quelli approvati dalla Commissione Bilancio (prendendo verosimilmente come unità di misura il singolo articolo). Appare ugualmente condivisibile, poi, al fine di limitare il numero di emendamenti in Assemblea e nello stesso tempo di renderne qualitativamente più significativo il contenuto, prevedere la loro sottoscrizione da parte di venti deputati o del presidente del gruppo parlamentare, nell'ottica di una precisa assunzione di responsabilità politica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche agli articoli 1-bis, 3, 11 e 11-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468).

1. All'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera b), le parole: « entro il 30 settembre » sono sostituite dalle seguenti: « entro il 31 agosto »;

b) al comma 1, lettera c), le parole: « entro il 15 novembre » sono sostituite dalle seguenti: « entro il 31 agosto »;

c) al comma 2, le parole: « entro il 15 ottobre » sono sostituite dalle seguenti: « entro il 15 settembre ».

2. All'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, la lettera b) è sostituita dalle seguenti:

« b) gli obiettivi macroeconomici, anche articolati per grandi comparti di spesa, il finanziamento delle funzioni obiettivo affidate ai Ministeri, i trasferimenti alle autonomie territoriali e agli enti previdenziali, il livello complessivo della pressione fiscale e i dati relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;

b-bis) gli accantonamenti assegnati ai fondi speciali destinati a fare fronte alle spese derivanti dai provvedimenti collegati alla manovra di bilancio di cui all'articolo 11-bis.1 »;

b) i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

« 3. Il documento di programmazione economico-finanziaria, sulla base di quanto previsto al comma 2, indica i

criteri e i parametri per la formazione della legge finanziaria e del bilancio annuale e pluriennale.

4. Il documento di programmazione economico-finanziaria indica, specificandone il contenuto, i disegni di legge collegati, di cui all'articolo 1-*bis*, comma 1, lettera c), mettendo in evidenza il riferimento alle regole e agli indirizzi di cui alle lettere e) e f) del comma 2 del presente articolo. Ciascuno dei disegni di legge collegati, ai cui effetti finanziari si fa fronte nell'ambito dei fondi speciali di cui all'articolo 11-*bis*.1, in numero non superiore a quattro, reca disposizioni omogenee per materia. I disegni di legge collegati indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, non approvati prima del 31 dicembre, cessano di essere considerati collegati alla manovra finanziaria ».

3. All'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, entro il mese di agosto, il disegno di legge finanziaria »;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi, né può disporre nuove o maggiori spese, oltre a quanto previsto dal presente articolo. Essa contiene:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;

d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;

e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale;

g) gli importi dei fondi speciali previsti dagli articoli 11-*bis* e 11-*bis*.1 e le corrispondenti tabelle;

h) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, ai sensi dell'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e alle modifiche del trattamento economico del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

i) altre regolazioni meramente quantitative rinviata alla legge finanziaria dalle leggi vigenti;

l) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui alla lettera a);

m) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-ter, comma 7 ».

4. Il comma 1 dell'articolo 11-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« 1. La legge finanziaria in apposita norma prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale e in particolare di quelli, collegati alla manovra di finanza pubblica, necessari al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento, la cui approvazione, in quanto riveste carattere prioritario, deve intervenire con le modalità e nei termini stabiliti dai Regolamenti parlamentari, e comunque non oltre il 31 dicembre. In tabelle allegate alla legge finanziaria sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartiti per Ministeri e per programmi. Nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero e per i singoli programmi. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in appositi capitoli la cui riduzione, ai fini dell'integrazione per competenza e cassa di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, può avvenire solo dopo la

pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano ».

ART. 2.

(Introduzione dell'articolo 11-bis.1 e altre modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di fondi speciali per i provvedimenti collegati).

1. Dopo l'articolo 11-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'articolo 1, comma 4, della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 11-*bis*.1. — (*Fondi speciali per i disegni di legge collegati*). — 1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono iscritti appositi fondi speciali, indicati dalla legge finanziaria di cui all'articolo 11, destinati a fare fronte alle spese derivanti dai disegni di legge collegati di cui all'articolo 3, comma 4.

2. Le somme iscritte nei fondi speciali di cui al presente articolo possono essere portate in aumento degli stanziamenti, di competenza e di cassa, di unità previsionali di base esistenti o di nuove unità previsionali di base solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che le autorizzano.

3. I fondi speciali di cui al presente articolo devono essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

4. Nel documento di programmazione economico-finanziaria sono indicati i provvedimenti per la cui copertura finanziaria devono essere utilizzati i fondi speciali di cui al presente articolo.

5. Le quote dei fondi speciali non utilizzate, ai sensi del comma 2, entro il 31 dicembre dell'anno di presentazione alle Camere dei relativi disegni di legge collegati costituiscono economie di spesa ».

2. La lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituita dalla seguente:

« *a)* mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti

dagli articoli 11-*bis* e 11-*bis*.1, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali ».

ART. 3.

*(Modifica all'articolo 15 della legge
5 agosto 1978 n. 468).*

1. Il primo comma dell'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Nel mese di agosto, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo, la quale, in apposita sezione, contiene un'illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con un'analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell'anno precedente, nonché informazioni sulla parte discrezionale di spesa ».

ART. 4.

*(Modifiche all'articolo 17 della legge
5 agosto 1978 n. 468).*

1. I commi primo e secondo dell'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono sostituiti dai seguenti:

« Entro il mese di maggio di ciascun anno il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento entro e non oltre il termine del 30 settembre ».

ART. 5.

(Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246).

1. I commi 3 e 4 dell'articolo 1 del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, sono abrogati.

€ 0,35



16PDL0010940