

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XIV LEGISLATURA ————

N. 1492

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori AZZOLLINI, LAURO, FERRARA, ZORZOLI, VIZZINI, IZZO, CURTO, GRILLOTTI, CICCANTI, DE CORATO, NOCCO, MORO, TAROLLI, VANZO e COSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 GIUGNO 2002

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, relativamente alla denominazione e al contenuto della legge finanziaria. Delega al Governo in materia di conti pubblici

Onorevoli Senatori. – In data 20 febbraio 2002 il Governo, nella sede delle Commissioni congiunte 5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica e V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati, è venuto a prospettare una serie di riflessioni su temi di grande importanza riguardanti la contabilità pubblica: dalla revisione dell’articolo 81 della Costituzione al contenuto della legge finanziaria, dalla revisione del contenuto della legge di bilancio ai limiti alla emendabilità dei documenti di sessione e, infine, alla revisione della legge di contabilità, legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

A seguito di tale comunicazione si è sviluppato un ampio e approfondito dibattito che si è concluso con l’approvazione di due risoluzioni da parte delle due Commissioni bilancio che, nel delineare un programma di vasto respiro di interventi nella contabilità pubblica, da realizzare in modo ovviamente graduale, sostanzialmente impegnano il Governo su una serie di punti, alcuni dei quali possono trovare attuazione senza modifiche legislative, mentre altri necessitano del passaggio costituito dalla modifica formale di leggi vigenti.

Il presente disegno di legge intende appunto farsi carico dell’esigenza di varare quanto prima un intervento correttivo immediato mettendo a fuoco essenzialmente tre questioni:

1) la necessità di ridenominare la legge finanziaria come «legge di stabilità» e ristrutturarne il contenuto, per includervi quelle norme annuali di coordinamento della finanza pubblica che assicurino il concorso dei vari livelli di Governo al raggiungimento degli obiettivi di cui al Patto di stabilità e crescita;

2) una modifica della legge di contabilità volta a specificare meglio i divieti che la legge finanziaria deve rispettare nel prevedere norme di sviluppo dell’economia;

3) l’esigenza di rimettere in campo, con un’apposita delega, la modifica dei titoli IV e V della citata legge di contabilità, n. 468 del 1978 in vista di una ripresa dell’opera di coordinamento,

consolidamento e uniformizzazione dei principi cui si ispirano i bilanci dei vari enti pubblici, nonchè per meglio venire incontro all'esigenza di riorganizzare i conti di tesoreria.

Ciascuno di tali punti merita una specificazione.

Per quanto riguarda il primo esso tocca indubbiamente uno dei punti più intensi dell'attuale vita istituzionale di questo paese: si tratta della regolazione degli effetti dell'entrata in vigore di un nuovo assetto federale nel contesto degli impegni in materia di finanza pubblica assunti nei confronti dell'Unione europea. Va chiarito al riguardo che con la modifica proposta nel presente disegno di legge non si intende dare attuazione sistematica ai nuovi articoli della Carta costituzionale, compito che deve essere svolto in altra sede per la rilevanza delle implicazioni ivi sottese. Con il presente disegno di legge si vuole solo prevedere, per intanto, che la legge finanziaria stabilisca anno per anno le norme di coordinamento della finanza pubblica per tutti gli enti pubblici, al fine di permettere il raggiungimento degli obiettivi cui il nostro paese è obbligato a seguito della sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita. Si tratta quindi di norme congiunturali di tipo finanziario, che nascono dalla necessità costituzionale di tener conto dell'obbligo che fa capo allo Stato e alle regioni di tener fede agli impegni internazionali ed europei in particolare (articolo 117, primo comma della Costituzione), nonché della prescrizione ugualmente costituzionale in base alla quale lo Stato centrale ha la competenza esclusiva nel garantire il rispetto degli impegni presi in sede europea (articolo 117, secondo comma). Va altresì ricordato, al riguardo, che nella materia del coordinamento della finanza pubblica i principi fondamentali devono essere indicati con legge dello Stato, pur trattandosi di materia a competenza concorrente (articolo 117, terzo comma) e fanno parte dei criteri in base ai quali le autonomie debbono acquisire le proprie risorse (articolo 119, secondo comma). Le quattro norme qui richiamate prefigurano un quadro dal quale discende la necessità di avere a disposizione uno strumento congiunturale di regolazione dei flussi complessivi della finanza pubblica, per responsabilizzarne le varie componenti in vista dell'obiettivo di avere un risultato complessivo unitario, da presentare in sede comunitaria. Tutto ciò fermi rimanendo i meccanismi finanziari e normativi destinati a regolare i rapporti tra i vari livelli del settore pubblico nel suo complesso e che dal punto di vista strutturale saranno, come già osservato, regolati con appositi provvedimenti diversi da quello qui presentato.

Sul secondo punto, si affronta qui uno dei problemi che ancora cercano una soluzione soddisfacente in merito all'antica questione del contenimento della portata normativa della legge finanziaria. Una delle innovazioni introdotte sotto questo profilo dalla legge 25 giugno 1999, n. 208, è stata, come è noto, la previsione di una portata di sviluppo da parte della legge finanziaria. Si intendeva sostanzialmente ampliare l'intervento della manovra, evitando al contempo misure di carattere minuto, dal punto di vista sia del settore sia del territorio. L'esperienza, anche se breve, sotto il profilo della qualità dell'attuazione di tale norma non è stato francamente soddisfacente. Le leggi finanziarie hanno continuato, anche sulla base di esplicite interpretazioni in tal senso, a recare norme di carattere microsettoriale e localistico. Sotto tale versante non vi è alcuna giustificazione per riempire la legge finanziaria di norme prive di carattere generale. Le modifiche proposte nel presente disegno di legge vanno in questo senso, eliminando le interpretazioni estensive che vi sono state negli ultimi anni. Si esclude quindi che la portata della «legge finanziaria» possa essere interpretata come intervento di razionalizzazione finanziaria e si individua nell'ambito regionale o sovraregionale la linea di demarcazione per il carattere localistico o meno della singola norma, rispettivamente vietando la prima ipotesi e consentendo la seconda.

Quanto al terzo punto, si è in presenza di una forte richiesta in tal senso da parte soprattutto delle opposizioni. La questione sembra avere fondamento perchè proprio la già esposta necessità di un coordinamento tra gli effetti finanziari delle gestioni dei vari enti pubblici pone in maniera ineludibile, tra i tanti problemi, quello di coordinare e uniformare i principi cui si ispirano i bilanci dei vari enti pubblici, al di là della regolazione degli aspetti strutturali dei flussi finanziari, di cui si è già discusso. Trattasi peraltro di materia estremamente complessa, che pertanto non poteva non

essere regolata con lo strumento della delega, restituito quindi alla sua funzione precipua. Nell'ambito di questa normativa si propone altresì di riprendere il discorso interrotto, già prospettato dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, di riforma della struttura del bilancio dello Stato, nel senso di ridefinire e riorganizzare i conti della tesoreria. La questione è diventata oltretutto più di attualità a seguito del descritto coinvolgimento formale delle varie autonomie nel processo di aggiustamento dei conti pubblici del nostro paese.

In conclusione l'auspicio è che, pur non trattandosi di grandi modifiche all'ordinamento e in attesa di interventi organici riguardanti non solo l'assetto complessivo della contabilità pubblica, ma l'attuazione stessa dei nuovi articoli di cui al titolo V della Costituzione, si possa in tempi brevi, ma comunque utili per la prossima sessione di bilancio, fornire all'ordinamento qualche possibilità in più per gestire i complicati problemi (non solo finanziari) nei rapporti tra i vari livelli di settore pubblico e gli impegni europei assunti dal nostro paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468)

1. Nella legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le espressioni «legge finanziaria» e «disegno di legge finanziaria», ovunque ricorrano, sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «legge di stabilità» e «disegno di legge di stabilità». Conseguentemente, la sostituzione di cui al primo periodo del presente comma si intende effettuata in tutto il sistema normativo italiano.

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

a) dopo la lettera b) è inserita la seguente:

«b-bis) ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione, norme annuali di coordinamento della finanza pubblica al fine di assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi di cui al Patto di stabilità e crescita;»;

b) alla lettera i-ter, le parole: «carattere localistico o» sono sostituite dalle seguenti: «razionalizzazione finanziaria ovvero di carattere circoscritto ad una regione o parte di essa ovvero di tipo».

Art. 2.

(Delega al Governo in materia di conti pubblici)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a rivedere la materia dei conti della finanza pubblica di cui ai titoli IV e V della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) normalizzazione, coordinamento e consolidamento dei conti della finanza pubblica;

- b) uniformità dei principi cui si ispirano i bilanci dei vari enti pubblici;
- c) creazione di una rete telematica che permetta, anche utilizzando le tesorerie provinciali, di conoscere in tempo reale l'andamento dei flussi finanziari dell'intera pubblica amministrazione.

Art. 3.

(Delega al Governo in materia di conti di tesoreria)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volto a ridefinire il sistema della tesoreria unica sulla base del principio e del criterio direttivo costituito dal superamento progressivo di tale sistema per le regioni e gli enti locali, in connessione con il conferimento ai predetti enti di funzioni ed entrate proprie.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a riorganizzare i conti di tesoreria e conseguentemente la prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro, sulla base del principio e del criterio direttivo costituito dal raccordo con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base, nonché tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione.