SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione Economica, Bilancio)

1° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 AGOSTO 1988

Presidenza del Presidente ANDREATTA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato» (1203-B), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Macciotta ed altri; Carrus ed altri; Piro e Nonne; Battistuzzi ed altri; Calderisi ed altri; Pellicanò ed altri; Bassanini ed altri, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 1, 2, 4 e *passim*
BARCA *(PCI)* 6
BOLLINI *(PCI)* ..... 3, 7,13 e *passim*
CORTESE *(DC), relatore alla Commissione* 2,8
FERRARI-AGGRADI *(DC)* ..... 2, 5, 6 e *passim*
FORTE *(PSI)* 6, 8
GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro* 7
RASTRELLI *(MSI-DN)* 6, 7,13

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato» (1203-B), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Macciotta ed altri; Carrus ed altri; Piro e Nonne; Battistuzzi ed altri; Calderisi ed altri; Pellicanò ed altri; Bassanini ed altri, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati».

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato», risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Macciotta, Bassanini, Garavini, Reichlin, Minucci, Barbera, Visco, Becchi, Castagnola,

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

D'Ambrosio, Geremicca, Motetta, Nerli, Sannella, Schettini e Taddei; Carrus, Coloni, Cirino Pomicino, Fracanzani, Cristofori, Battaglia Pietro, Monaci, Orsini Gianfranco, Usellini e Soddu; Piro e Nonne; Battistuzzi, Serrentino, Altissimo, Biondi, De Lorenzo e Sterpa; Calderisi, Del Pennino, Battistuzzi, Pellicanò, de Lorenzo e Rutelli; Pellicanò, Gunnella, Del Pennino, De Carolis, Castagnetti Guglielmo, Grillo Salvatore e Santoro; Bassanini, Becchi e Visco, già approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Cortese di riferire alla Commissione.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, la modifica più significativa introdotta dall'altro ramo del Parlamento riguarda, in sostanza la reintroduzione, nell'articolo 11-*ter*, copertura finanziaria delle legge) della legge 5 agosto 1978, n. 468, della formulazione approvata, in prima lettura dalla Camera dei deputati relativamente alla lettera *d*). Questa formulazione prevede la possibilità di coprire le leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, anche mediante «modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate», restando in ogni caso preclusa la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

In seconda lettura il Senato aveva ridotto questa possibilità di copertura specificando che le nuove o maggiori entrate potevano essere utilizzate «limitatamente a spese imprevedibili, prodotte da emergenze relative alla sicurezza del paese, a catastrofi naturali o a gravi crisi economiche o finanziarie o determinate da ragioni di straordinaria necessità ed urgenza» (emendamento del senatore Malagodi e sub-emendamento del relatore).

Questa formulazione è apparsa alla Camera troppo restrittiva rispetto ad una legge cornice che deve rendere possibile l'attuazione delle politiche di bilancio definite nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.

Pertanto da un lato si è ripristinata la lettera *d*) del testo deliberato in prima lettura dalla Camera dall'altro – questo è il temperamente che è intervenuto, accogliendo in qualche misura lo spirito dell'emendamento Malagodi – si è introdotto un nuovo comma all'articolo 5 del disegno di legge in esame (sostitutivo dell'articolo 11 della legge n. 468) in base al quale spetta alla legge finanziaria indicare quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese.

In sostanza quindi, pur ammettendo le nuove o maggiori entrate come modalità generale di copertura, si è rimessa alla manovra triennale della legge finanziaria la rideterminazione della quota delle nuove o maggiori entrate che viene destinata a sollievo del disavanzo.

Il testo trasmesso dalla Camera propone poi alcune modifiche di coordinamento di carattere assolutamente formale: vedi l'articolo 1, comma 2; l'articolo 2 (nella parte in cui reintroduce, quale comma 9 del nuovo testo dell'articolo 2 della legge n. 468, la norma contenuta nel testo licenziato dal Senato all'articolo 11); l'articolo 3, comma 2 (che riproduce la norma che nel testo licenziato dal Senato appariva quale comma 5 del nuovo articolo 3 della legge n. 468); nonchè l'articolo 11 (che inserisce fra le norme abrogate l'articolo 39 della legge n. 119 del 1981, abrogazione che nel testo licenziato dal Senato era prevista al comma 1 dell'articolo 11).

Nel complesso quindi l'unica modifica sostanziale introdotta presso l'altro ramo del Parlamento appare condivisibile, in quanto specifica ulteriormente le modalità di copertura delle leggi di spesa, raccordando l'utilizzo delle nuove o maggiori entrate alle determinazioni che, su base triennale, vengono assunte in sede di legge finanziaria.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, non condivido l'emendamento mediante il quale la Camera ha modificato il testo che avevamo licenziato: si tratta di un punto che per noi è sempre stato essenziale. Mi rendo conto di reagire d'impulso – poi discuteremo – ma dobbiamo tener fermi alcuni princìpi fonda-

mentali. Se ammettiamo che con il disegno di legge finanziaria possiamo modificare l'ordinamento giuridico e lo ammettiamo nel modo indicato dalla Camera, riapriamo un buco e riaffermiamo un principio estremamente pericoloso.

Non capisco come la Camera, che noi ascoltiamo sempre con grande rispetto, non abbia voluto tener conto di una nostra posizione netta, che abbiamo riaffermato in continuazione.

BOLLINI. Signor Presidente, io seguo una logica diversa dal collega Ferrari-Aggradi, forse perchè ritengo che la materia andrebbe rivisitata nel suo complesso.

Il problema della copertura delle leggi è delimitato dalla struttura fissata dall'articolo 81 della Costituzione, che stabilisce degli obblighi. Una cosa è assolutamente certa nel dispositivo dell'articolo 81: le nuove spese devono trovare a fronte delle nuove entrate; se vi è una forma di copertura delle nuove spese privilegiata è proprio quella delle nuove entrate. Vuoi spendere? Benissimo imponi nuove tasse e l'equilibrio viene ristabilito.

Tale equilibrio negli anni è stato stravolto, perchè si faceva ricorso all'indebitamento non essendovi in tal senso alcun divieto costituzionale (comunque non si tratta di una soluzione privilegiata rispetto a quell'articolo 81). Ora, nell'intento di dare organicità all'attuazione del dettato costituzionale, prima in legge finanziaria e adesso nella nuova norma di contabilità, si sono scritte le modalità tecniche per ottenere la copertura delle nuove spese: utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, riduzione di precedenti autorizzazioni legislative, riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio, eccetera. Ad ogni modo questi elementi di razionalità nell'esercizio di un potere fissato dalla Costituzione non possono rappresentare la distruzione della norma costituzionale. La Camera a tal proposito ha precisato che la riduzione o scomparsa di un potere che discende dalla Costituzione non può trovare spazio in una normativa di contabilità generale che ha valore permanente e ha ritenuto che la norma proposta ed ora al nostro esame risolva il problema, in un equilibrio sostituzionale tra Governo e Parlamento, meglio di quanto facesse l'emendamento Malagodi.

Detta soluzione peraltro è improponibile di fronte a qualsiasi giudice costituzionale. La Camera infatti, per ristabilire l'equilibrio, ha introdotto una nuova disposizione che prevede che la legge finanziaria indica la quota delle nuove entrate che non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese. Sarebbe interessante sapere dove verrà collocata questa disposizione, quale sarà la sua efficacia, quali i poteri di controllo e di determinazione del Parlamento. Da quello che si capisce sembra trattarsi di una sorta di equilibrio dei fattori. La norma proposta dal senatore Malagodi era assolutamente preclusiva di qualunque possibilità al di fuori delle catastrofi, delle crisi economiche, dell'emergenza, eccetera. Adesso invece occorrebbe una norma attraverso la quale consentire un recupero di maggiori entrate per la copertura di nuove spese. Ma questo potrebbe voler dire tutto, una parte o nulla e lo si potrà capire soltanto dopo l'approvazione della legge finanziaria. In sostanza, quella quota che non può essere utilizzata per la copertura di nuove spese viene determinata quale risultato, quale soluzione finale e quindi con l'incertezza di una operazione che non discende da una logica.

In più vi è un problema molto delicato: già altre volte erano state introdotte nelle varie leggi finanziarie norme analoghe, ma poi sono sempre stati escogitati gli espedienti per aggirarle. Evidentemente, non abbiamo la possibilità di rendere il dispositivo maggiormente garantista attraverso un meccanismo che assicuri il rispetto della quota di disavanzo prefissata.

Di fronte alla necessità di introdurre modifiche, mi sembra assurdo che si pensi di ricorrere ad un ordine del giorno che impegni il Governo, specie considerando il valore platonico che di solito hanno tali documenti. Del resto, la questione rimarrà aperta: noi siamo contrari alla norma introdotta dalla Camera dei deputati con il comma 4 del nuovo articolo 11 della legge n. 468 (come sostituito dall'articolo 5 del disegno di legge al nostro esame), ma sappiamo benissimo che la maggioranza la approverà e quindi ci ritroveremo

qui a chiedere che le garanzie vengano rispettate.

Se si vuole dare un segnale della decisione di tenere sotto controllo una volta per tutte i conti dello Stato, occorre poi agire in tal senso. Proprio per questo, se il disegno di legge verrà approvato nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati, è necessario conoscere quali garanzie vengono poste per il rispetto della norma, visto che i precedenti sono tutti a sfavore di norme del genere.

Gli emendamenti proposti dalla Camera agli altri articoli sono tutti aggiustamenti formali soddisfacenti. In particolare, favorevole è il nostro atteggiamento nei confronti della nuova formulazione della lettera *d*) dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468, come introdotto dall'articolo 7 del disegno di legge n. 1203-B. Non avenzeremo quindi ulteriori proposte di modifica, dato che l'unico punto politico di rilievo è quello cui ho accennato finora, sul quale esprimeremo voto contrario.

PRESIDENTE. A me sembra che si sia verificata una certa incomprensione di una battuta della relazione del senatore Cortese da parte del collega Ferrari-Aggradi. Non sono d'accordo che con la modifica apportata dalla Camera all'articolo 11-*ter* della legge n. 468, vengono assegnati alla legge finanziaria compiti estranei alla sua natura, fissando in tale legge il princìpio che sia possibile destinare le nuove entrate per la riduzione del fabbisogno del saldo netto da finanziare. Si tratta infatti di una prassi della legge finanziaria degli ultimi anni: se la Camera dei deputati non avesse introdotto tale modifica, dato che il contenuto della legge finanziaria negli ultimi anni si è tipicizzato, sarebbero potuti sorgere dei problemi di legittimità relativi alla conformità alla legge n. 468 per questa norma votata anno per anno dal Parlamento, così come è avvenuto negli ultimi anni in ripetute occasioni.

Il fatto che l'articolo 81 della Costituzione preveda quale copertura principe l'aumento delle entrate nulla ha a che fare – a me pare – con questo problema in quanto il dettato costituzionale non prevedeva i fondi globali e quindi già esiste un ambito in tal senso per la nuova legislazione. Una decisione di politica finanziaria per un anno può essere quella che le nuove entrate vadano utilizzate per ridurre il *deficit*, per poi nell'anno successivo decidere eventualmente di utilizzarle a copertura di spese. Inoltre la norma testimonia cautela ai fini di quantificare queste nuove entrate con un periodo di riflessione: non utilizzare le nuove entrate mi sembra corrisponda alle preoccupazioni dell'opposizione di non dare al Governo la facoltà di nuovi mezzi di copertura.

In tal senso, mi meravigliano alcune obiezioni del senatore Bollini, dato che di fatto il Parlamento decide che le nuove entrate non sono utilizzabili a copertura nell'ambito di una quota che può andare dallo zero al 100 per cento, come del resto prevedeva la proposta del Ministro del tesoro di quest'anno. Ciò significa che è necessario arrivare alla successiva legge finanziaria perchè ciò possa essere fatto. D'altra parte, libero ciascuno di votare come ritiene, volevo cercare di comprendere se esistessero ragioni da tenere in conto per opporsi a tale proposta della Camera dei deputati che mi sembra vada in maniera più limpida incontro alle preoccupazioni che avevano animato il senatore Malagodi, in primo luogo quella di garantire un periodo di riflessione prima di impegnare con nuove spese le maggiori entrate. Spesso le entrate sono giustificate dalla politica finanziaria complessiva del Governo; poi l'Esecutivo, pressato da esigenze ed interessi, trovandosi di fronte a problemi di copertura che erano stati ritenuti necessari per contenere il *deficit*, utilizza le maggiori risorse per nuovi impegni di spesa.

Mi sembra che il problema sollevato dal senatore Malagodi fosse reale; penso che giustamente il relatore alla Camera, onorevole Macciotta, abbia chiesto la modifica di questo mezzo tecnico reso confuso dall'assonanza con la formula che giustifica l'emanazione dei decreti-legge e che quindi poteva far pensare che solo tale strumento legislativo potesse impegnare le nuove entrate. Mi sembra che l'emendamento della Camera dei deputati si sia richiamato alla prassi della gestione della legge finanziaria di questi anni, ma limitando con una norma il contenuto di tale provvedimento. Con questo chiarimento e mettendo a presidio dell'ordinamento contabile norme regolamentari che valgano tanto per la maggioranza quanto per l'opposizione, elimine-

remmo le preoccupazioni del senatore Bollini sul fatto che si tratti di norme che, per quanto riguarda la classificazione delle fonti del diritto, sono allo stesso livello di quelle che si vogliono regolare; la loro efficacia, infatti, dovrebbe essere tratta da un richiamo dei Regolamenti parlamentari alle norme contabili e alla proponibilità di dettati che violino l'ordinamento contabile vigente.

Pertanto, mi sembra che le obiezioni del senatore Ferrari-Aggradi nescessero da una cattiva interpretazione di una battuta della relazione e non mi sembra onestamente che le considerazioni del senatore Bollini siano convincenti.

FERRARI-AGGRADI. Evidentemente sono un impulsivo ed invece di chiedere maggiori delucidazioni ho reagito d'impulso. Mi si consenta però di dire che materia di tanta importanza andrebbero esaminate in modo più disteso e con la possibilità per i parlamentari di ponderare meglio i documenti. Se avessi udito che si voleva modificare l'ordinamento contabile, non avrei battuto ciglio; ma ho avuto l'impressione che si trattasse di modificare l'ordinamento giuridico. Dato che ho sempre pensato che questo sarebbe un princìpio disastroso per la legge finanziaria e considerato che abbiamo sempre limitato la materia modificabile con tale provvedimento, ho interpretato l'emendamento della Camera dei deputati come l'inserimento di una previsione che abbiamo sempre cercato di regolare in modo molto diverso.

Dal suo chiarimento, signor Presidente, ed avendo avuto la possibilità di leggere il testo degli emendamenti, mi sono reso conto che il mio timore non aveva fondamento. D'altra parte, sono contento di essere intervenuto perchè determinati princìpi essenziali debbono essere comunque difesi e quindi, almeno, ho fatto una dichiarazione in tal senso.

Per quanto riguarda le considerazioni fatte dal collega Bollini, ne capisco le ragioni, però credo che vi siano motivazioni a favore e motivazioni contrarie. Peraltro siamo favorevoli al testo pervenuto dalla Camera, venendo meno le perplessità che mi avevano indotto a qualche critica.

BARCA. A me sembra che in ogni caso, rispetto al testo congedato dal Senato – mi riferisco alla lettera *d*) dell'articolo 11-*ter*, della legge n. 468, introdotto dall'articolo 7 del disegno di legge al nostro esame – ci troviamo di fronte ad una miglioramento, ad una razionalizzazione.

Quindi, ferme restando le riserve di princìpio, è indubbio che mentre prima eravamo di fronte ad una strozzatura, ad una rigidità eccessiva, ora ci troviamo di fronte ad una norma che si può criticare ma che almeno vede una parità di diritti per tutte le parti del Parlamento, nel discutere, nell'esaminare, e nel valutare. In ogni caso non ci troviamo di fronte ad un cappio così stretto, legato alle calamità, alle emergenze, qual era quello congegnato precedentemente. Quindi, anche alla luce di miglioramenti formali che sono stati introdotti, credo che si possa dare un giudizio complessivamente positivo, soprattutto in considerazione dello spirito di collaborazione – e per il merito dei due relatori (ne do atto al collega Cortese) – che si è verificato nella elaborazione di questa legge nei due rami del Parlamento. Al di là della tesi del monocameralismo, si ravvisa tuttavia l'opportunità, signor Presidente, che su leggi di questo tipo e fino a quando esisteranno le due Commissioni con pari compiti, vi possa essere un contatto più largo. Certo, da parte sua, questo spirito vi è stato, così come vi è stato da parte dei singoli: mi pare che in questo caso sarebbe stato opportuno un contatto organizzato, sia pure nel modo più informale, se i Regolamenti ne rendono difficile uno più formalizzato, in maniera tale da arrivare ad un testo determinato.

In margine vorrei far osservare che noi congediamo sempre leggi che poi sono difficili da leggere per il profano. È indubbio che le modifiche formali introdotte all'articolo 1, comma 2, e all'articolo 3, comma 2, del disegno di legge al nostro esame sono giuste e migliorative in quanto quei commi non entrano a far parte organica della legge n. 468. Questo però pone un problema su cui vorrei richiamare l'attenzione degli uffici e dei colleghi. Il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge segue immediatamente il comma 2 del

testo dell'articolo 1-*bis* introdotto nella legge n. 468 al comma 1. Dev'essere chiaro quindi che il comma che segue è fuori dalle virgolette.

RASTRELLI. Ma questa legge serve al Parlamento, non al cittadino.

BARCA. Io penso che tutti i cittadini abbiano diritto di capirla. Non è una legge soltanto per noi; anzi, mi auguro che gli amministratori e coloro che bussano alle nostre porte per chiedere, prendano visione di questa norma per comprenderla.

PRESIDENTE. Credo che in *Gazzetta Ufficiale* apparirà il testo coordinato della legge n. 468 recante le modifiche apportate dalle norme in discussione. Certo, il nostro processo di formazione delle leggi non prevede quei momenti di riflessione che riscontriamo in altre legislazioni. Comunque, appare chiaro dal testo al nostro esame, e dalla sua composizione grafica, che l'articolo 1 del disegno di legge è composto da due commi, di cui il primo introduce nella legge n. 468 un articolo 1-*bis*, a sua volta composto da due commi.

FORTE. Mi sembra che effettivamente vi siano stati dei miglioramenti, in particolare il nuovo comma 4 dell'articolo 11 della legge n. 468, come modificato dall'articolo 5. Purtroppo la lettera *d*) dell'articolo 11-*ter*, introdotto nella legge n. 468 dall'articolo 7, a me pare peggiorata: vi era una soluzione, per la verità di compromesso, che evidentemente non è stata tenuta presente, quella di stabilire che le modifiche legislative da cui discendono nuove o maggiori entrate possono essere soltanto di iniziativa del Governo o di una quota di parlamentari abbastanza consistente. Mi domando se questa tematica – per evitare una «tela di Penelope» e per evitare che i contribuenti siano bersagliati tutto l'anno da nuove imposizioni in relazione ad atti che escono da questo faticoso cammino – non possa essere affrontata in sede di revisione del Regolamento. Ritengo che sia possibile recuperare nei regolamenti parlamentari lo spirito di questa norma. Prendo atto di ciò che ha detto il Presidente e che mi sembra molto importante in relazione ad una esigenza che anche il senatore Bollini ha espresso, cioè che nel Regolamento si stabilisca che sono improponibili proposte o disegni di legge (finanziari o di altro tipo) ovvero emendamenti che comportano la modifica di questa legge, salvo che si proceda ad una organica revisione di essa. In tal modo le modifiche potranno avvenire solo mediante un'apposita discussione e non già in occasione dell'esame di particolari disegni di legge. Così, a queste norme diamo dignità costituzionale, anche se non in senso sostanziale, almeno nel senso procedurale.

Il che mi sembra particolarmente importante perchè introduce un principio che dal punto di vista teorico già esisteva, ma che stranamente non si è mai voluto considerare ovvio, vale a dire che esistono regole del gioco che non possono essere modificate durante il gioco stesso: caso mai, debbono essere modificate prima. Questo è il significato della loro inserzione nel Regolamento. Il potere di modificare le regole del gioco lo abbiamo, ma non sempre: solo nei casi particolari in cui prima del gioco stesso ci si riunisce a discuterne.

Per il resto, mi sembra di poter dire che le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati danno luogo ad un testo di cui si può essere abbastanza soddisfatti.

FERRARI-AGGRADI. Dovrei cogliere l'occasione del chiarimento del collega Forte per ribadire quanto ho già avuto modo di dire in Aula nel corso del primo esame di questo provvedimento da parte del Senato: con esso facciamo un importante passo avanti, però sono fermamente convinto – e vorrei che questo risultasse in modo chiaro – che oggi in materia è quanto mai necessario rivedere il Regolamento. Negli anni scorsi ci siamo basati soprattutto su intese e su impegni politici; abbiamo confidato soprattutto su una specie di *fair play*. Le forze politiche e tutti i Gruppi hanno seguito tali criteri. Ora è indispensabile inserire le modifiche necessarie nel Regolamento in modo che si possa procedere con maggiore chiarezza e sicurezza.

A tale proposito, signor Presidente, la prego di svolgere tutto l'interessamento e tutte le azioni possibili.

BOLLINI. Apprezzo le dichiarazioni del collega Forte, ma la sua è un'interpretazione da meditare, mentre invece c'è da vedere se oggi non intendiamo modificare questa legge. Infatti il disegno di legge recante il programma di salvaguardia ambientale – da noi esaminato in Sottocommisione pareri stamattina – introduce già delle modifiche.

PRESIDENTE. Nel parere è stato tenuto conto delle sue osservazioni ed è stato chiesto di togliere quel riferimento.

BOLLINI. Il parere non è vincolante per l'Aula, perchè non riguarda la competenza specifica della nostra Commissione. E poi si tratta di un riferimento al punto, mentre la struttura del bilancio non sembra cambiata.

RASTRELLI. In coerenza con il voto positivo espresso in Aula a proposito dell'emendamento presentato dal senatore Malagodi, siamo contrari oggi alla proposta della Camera dei deputati che restringe i criteri di rigidità che ci sembravano necessari. Quindi, per coerenza con questa posizione ed anche per ribadire che la normativa di ordinamento introdotta nella nuova legge finanziaria non è vincolante rispetto agli esiti e alle finalità da raggiungere, votiamo contro la nuova formulazione del comma 4 dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468, mentre siamo indifferenti nei confronti degli altri emendamenti di forma.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Desidero innanzitutto ricordare che sull'emendamento presentato dal senatore Malagodi al testo inizialmente approvato dalla Camera, il Governo aveva fatto presente che esso rappresentava una maglia molto stretta e aveva cercato di rendere, con l'ausilio del relatore, meno rigida questa formulazione. Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati del testo modificato dal Senato sono state mosse due specifiche obiezioni alla norma introdotta su proposta del senatore Malagodi; obiezioni che si è ritenuto di prendere in considerazione favorevolmente, aggiungendo quello che ora è il comma 4 dell'articolo 11-*ter*. In primo luogo, sembrava un «errore gravissimo» – uso le parole del Bollettino delle Commissioni del 29 luglio scorso della Camera dei deputati – «limitare ai soli casi di emergenza, catastrofi naturali, o gravi crisi economico-finanziarie, la possibilità di coprire provvedimenti di spesa con modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate e quindi escludere la possibilità di coprire provvedimenti recanti minori entrate con lo stesso mezzo». Sono affermazioni del relatore, onorevole Macciotta.

La seconda obiezione che desidero ricordare è quella svolta nella stessa seduta dall'onorevole Bassanini, il quale ha fatto presente che proprio «il legislatore costituente aveva ritenuto che il mezzo di copertura attraverso nuove o maggiori entrate dovesse rappresentare la via normale e più corretta». Questa considerazione spingeva l'onorevole Bassanini ad ipotizzare la presentazione di pregiudiziali di incostituzionalità sulla norma dell'emendamento Malagodi.

Sulla base di questa osservazione, si è pervenuti alla formulazione del comma 4 dell'articolo 11-*ter*, in base al quale: «La legge finanziaria indica altresì quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese». Desidero ricordare che sia in Commissione che in Aula alla Camera il Governo ha ribadito che tali nuove o maggiori entrate possono essere per intero portate a miglioramento del saldo, come già avvenuto con la legge finanziaria del 1986 e, in parte, con quella del 1987. Chiedo che questa interpretazione del Governo rimanga agli atti dei lavori di questa Commissione in sede deliberante, perchè ritengo si tratti di un punto qualificante e perchè l'aggiunta di quel «non» potrebbe indurre ad una interpretazione capziosa e diversa.

Per quanto riguarda il giudizio complessivo sul testo approvato dalla Camera dei deputati, il Governo non può che esprimere un apprezzamento. Il Governo è poi interessato a che queste modifiche della legislazione ordinaria possano trovare un presidio in sede regolamentare o attraverso altre iniziative. Ricordo

ai senatori che alla Camera esiste una proposta di legge di modifica dell'articolo 81 della Costituzione, che prevede non di costituzionalizzare le norme di contabilità, ma di renderle leggi rinforzate, quindi dotate di una particolare resistenza per le modifiche.

Ad ogni modo, qualunque sia la strada che si vorrà percorrere, si tratta certamente di un'esigenza che vede interessato il Governo. Inoltre, mi corre l'obbligo di precisare, sempre a nome del Governo, che non ha la titolarità di alcun potere al riguardo, che questa riforma deve avere una traduzione nelle norme regolamentari, altrimenti rischia di fallire al primo scontro su interessi in sede di esame del bilancio.

L'auspicio è che entro settembre la Camera ed il Senato siano in grado di adeguare le procedure regolamentari attuali, che fra l'altro sono diverse rispetto a quelle ipotizzate dal disegno di legge in esame.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Innanzi tutto mi spiace che si siano ingenerati degli equivoci sul testo della mia relazione, anche se mi sembra si siano risolti nel corso della discussione.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento, credo che la discussione rimanga abbastanza aperta riguardo alla questione centrale che ha impegnato il nostro dibattito. Quando il provvedimento venne in prima lettura al Senato diedi parere favorevole all'emendamento del senatore Malagodi, in quanto nelle attuali prospettive di disavanzo, mi sembrava fosse una misura opportuna; tale opportunità rimane, a mio modo di vedere. Credo sia una interpretazione malintesa quella secondo la quale l'emendamento tende a riconoscere un privilegio operativo al Governo piuttosto che alla generalità dei portatori di iniziativa legislativa, tant'è vero che esso è stato formulato in sede parlamentare e non aveva un'origine che potesse indurre a tale sospetto.

È pur vero che la stesura che ci viene dalla Camera ha dei caratteri di maggiore ordinarietà rispetto al senso dell'emendamento Malagodi e quindi può essere più apprezzabile su questo versante, ma si tratta di questioni controverse su cui il giudizio, a mio modo di vedere, resta aperto. Non ho l'autorità giuridica dell'onorevole Bassanini, ma a me sembra che il testo che avevamo licenziato non configurasse alcun dubbio di costituzionalità, poichè ritengo che qualsiasi norma volta comunque a limitare o a defatigare l'uso indiscriminato delle maggiori entrate per coprire maggiori spese, compresa la norma approvata dalla Camera in sostituzione della nostra, tenda proprio a conseguire gli obiettivi fissati dall'articolo 81 della Costituzione che impone il pareggio tendenziale di bilancio. Quindi, dire che le nuove o maggiori entrate debbono corrispondere alle nuove spese è perfettamente in linea con l'articolo 81 della Costituzione. È pur vero che il ricorso al mercato non è previsto nella Carta costituzionale, ma l'intensità del ricorso al mercato è oggi tale da stravolgere ogni senso delle cose. Il ricorso continuato al mercato può rientrare solo a fatica nelle previsioni dell'articolo 81, ma a questo punto la qualità del ricorso al mercato è tale che occorre prevedere misure drastiche per il rientro, proprio nell'ottica costituzionale.

Comunque, credo che la discussione su questa materia continuerà anche dopo l'approvazione del disegno di legge al nostro esame. Condivido quanto hanno sostenuto il Presidente ed altri colleghi riguardo la necessità di «difendere» questo provvedimento. Vi sono due vie: una è quella del Regolamento, ma potrebbero esservi anche altri espedienti, oltre a quello di stabilire che la legislazione ordinaria non può intervenire a modifica di questa disciplina; si potrebbero prevedere ad esempio stagioni diverse, rispetto ai tempi in cui si approvano i bilanci, per modificare la legge di contabilità. In altre parole la legge di contabilità potrebbe essere modificata soltanto fuori dalle sessioni di bilancio, proprio perchè altrimenti si può aggirare la norma e si possono approvare provvedimenti diversi e contemporanei per cui si consegue ugualmente il risultato.

FORTE. Questo mi sembrerebbe il modo migliore.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Il secondo modo di difesa è la prassi, perchè non

basteranno Regolamenti ferrei e perchè non è prevista la pena capitale contro chi li viola. Mi aspetto in primo luogo dal Governo, in sede di presentazione del progetto di bilancio e del disegno di legge finanziaria a settembre prossimo, una rigorosa osservanza delle norme e delle procedure.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame e al voto delle singole modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

Do lettura dell'articolo 1 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

«Art. 1-*bis*. - *(Strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio)*. - *1*. La impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria. A tal fine il Governo presenta alle Camere:

a) entro il 15 maggio il documento di programmazione economico-finanziaria, che viene, altresì, trasmesso alle regioni;

b) entro il 31 luglio il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente che viene, altresì, trasmesso alle regioni;

c) entro il 30 settembre il disegno di legge finanziaria, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale programmatico, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

2. La Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, esprime il proprio parere sui documenti di cui alla lettera *a)* del comma *1*, entro il 31 maggio, e di cui alla lettera *b)* del medesimo comma, entro il 15 settembre, e lo comunica al Governo ed al Parlamento».

2. Per l'anno 1988 il termine di cui all'articolo 1-*bis*, comma *1*, lettera *b*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla presente legge, è fissato al 30 settembre.

La Camera dei deputati non ha modificato il comma 1, mentre ha introdotto il comma 2.

Metto ai voti l'articolo 1 con le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Do lettura dell'articolo 2 nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Art. 2.

1. L'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - *(Bilancio annuale di previsione)*. - *1*. Il progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente è formato sulla base dei criteri e parametri indicati, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, dal documento di programmazione economico-finanziaria come deliberato dal Parlamento. Esso indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa:

a) l'ammontare presunto dei residui attivi e passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;

b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce;

c) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione tra operazioni in conto competenza e in conto residui. Si intendono per incassate le somme versate in tesoreria e per pagate le somme erogate dalla tesoreria.

2. Formano oggetto di approvazione parlamentare solo gli stanziamenti di cui alle lettere *b*) e *c*) del comma *1*. Le previsioni di spesa di cui alle medesime lettere *b*) e *c*) costituiscono il limite per le autorizzazioni rispettivamente di impegno e di pagamento.

3. Il bilancio annuale di previsione, che forma oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri con le allegate appendici dei bilanci delle aziende ed amministrazioni autonome e dal quadro generale riassuntivo.

4. Ciascuno stato di previsione della spesa è illustrato da una nota preliminare, nella quale

sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, ed in particolare quelli utilizzati per i capitoli di spesa corrente concernenti spese non obbligatorie e non predeterminate per legge, per i quali il tasso di variazione applicato sia significativamente diverso da quello indicato per le spese di parte corrente nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento. I criteri per determinare la significatività degli scostamenti sono indicati nel documento medesimo. La nota preliminare di ciascuno stato di previsione espone, inoltre, in un apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale articolate per categoria. Nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata sono specificamente illustrati i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte, dirette ed indirette, e tasse. Nella medesima nota sono indicate le conseguenze finanziarie, in termini di perdita di gettito, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, di ogni disposizione introdotta nel corso dell'esercizio avente per oggetto agevolazioni fiscali. La nota deve indicare la natura delle esenzioni, i soggetti e le categorie dei beneficiari e gli obiettivi perseguiti con l'introduzione delle agevolazioni stesse.

5. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nell'esercizio dell'attività di coordinamento prevista dall'articolo 2 della legge 1° marzo 1986, n. 64, presenta al Parlamento, nella stessa data di presentazione del disegno di legge finanziaria, un apposito documento allegato al disegno di legge di approvazione del bilancio, sulla ripartizione, tra Mezzogiorno e resto del Paese, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza.

6. In apposito allegato di ciascuno stato di previsione sono esposte, per capitoli, le previsioni di spesa destinate ai territori di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, relativamente alle categorie delle spese correnti concernenti spese per il personale in attività di servizio e per trasferimenti, nonchè per tutte le categorie delle spese in conto capitale con esclusione delle anticipazioni per finalità non produttive.

7. L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa, del totale generale della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa.

8. L'approvazione dei fondi previsti dagli articoli 7, 8 e 9 è disposta con apposite norme.

9. Con apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione dello Stato è annualmente stabilito, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi dell'articolo 15, terzo comma, l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare».

2. Le disposizioni previste dall'articolo 2, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dalla presente legge, si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario 1991. In sede di prima applicazione, le disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 4 del medesimo articolo si applicano con riferimento alle disposizioni introdotte a partire dal 1° gennaio 1987.

La Camera dei deputati ha introdotto un ulteriore comma *9* all'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dal comma 1 del presente articolo 2, mentre non ha modificato il comma 2.

Metto ai voti l'articolo 2 con le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Do lettura dell'articolo 3 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

Art. 3.

1. L'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - *(Documento di programmazione economico-finanziaria). - 1.* Entro il 15 maggio

di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

2. Nel documento di programmazione economico-finanziaria, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale in particolare nella Comunità europea, sono indicati:

a) i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a "politiche invariate", intendendosi con tale termine l'invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni;

b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;

c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale e del fabbisogno del settore pubblico allargato, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;

d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere *b*) e *c*), di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, e gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica di cui alla precedente lettera *a*), e le relative cause;

e) le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;

f) gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere *b*), *c*) e *d*), nel rispetto delle regole di cui alla lettera *e*), con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

3. Il documento di programmazione economico-finanziaria, sulla base di quanto definito al comma *2*, indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale.

4. Il documento di programmazione economico-finanziaria indica i disegni di legge collegati, di cui al comma *1*, lettera *c*), dell'articolo 1-*bis*, evidenziando il riferimento alle regole e agli indirizzi di cui alle lettere *e*) e *f*) del precedente comma *2*».

2. Per l'anno 1988 i disegni di legge saranno presentati entro il 30 settembre, accompagnati da un'unica relazione che ne evidenzi i collegamenti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dalla presente legge.

La Camera dei deputati ha soppresso il comma 5 dell'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dal presente articolo 3 ed ha inoltre aggiunto allo stesso un comma 2.

Metto ai voti l'articolo 3, con le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

L'articolo 4 non è stato modificato dalla Camera dei deputati.

Do lettura dell'articolo 5 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

Art. 5.

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

«Art. 11. - *(Legge finanziaria). - 1.* 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 settembre, il disegno di legge finanziaria.

2. La legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi di cui al comma 2 dell'articolo 3, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.

3. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi, nè può disporre nuove o maggiori spese, oltre a quanto previsto dal presente articolo. Essa contiene:

a) 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, nonchè le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

b) 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;

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 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 che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati fra le spese in conto capitale;

g) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-*bis* 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, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

i) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti.

4. La legge finanziaria indica altresì quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese.

5. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge finanziaria può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni nette da iscrivere, ai sensi dell'articolo 11-*bis*, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

6. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma *5*, le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *e*), nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento».

La Camera dei deputati ha introdotto un nuovo comma dopo il comma *3* dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dal presente articolo 5, e ha modificato il comma *5* dello stesso articolo 11 (diventato comma *6* in seguito alla predetta introduzione di un comma aggiuntivo dopo il comma *3*).

Passiamo alla votazione, separatamente, delle modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento.

Il senatore Bollini e il senatore Rastrelli hanno chiesto di intervenire per dichiarazione di voto. Ne hanno facoltà.

BOLLINI. Noi voteremo contro l'introduzione del comma aggiuntivo. L'interpretazione del Governo ci fa capire che stiamo passando, per così dire, dalla padella alla brace. Il senatore Malagodi almeno proponeva che nei casi di necessità e di urgenza si potessero coprire le nuove spese con nuove entrate. Adesso invece solo una quota delle entrate può essere utilizzata per finanziare le spese, mentre il resto andrà a copertura del disavanzo. Io penso che la legge dica quello che c'è scritto nel testo: le interpretazioni del Governo potranno essere verificate anche nella prassi, ma se si rivoluzionasse questo settore si avrebbe uno stravolgimento dell'iniziativa parlamentare.

RASTRELLI. Anch'io dichiaro il voto contrario.

BOLLINI. La quota di entrate non disponibili per la copertura di nuove o maggiori spese potrebbe essere fissata dalla legge finanziaria anche nel 95 per cento.

PRESIDENTE. Metto ai voti il comma *4* dell'articolo 11 della legge n. 468, come sostituito dall'articolo 5 in esame.

È approvato.

Il comma *5* del medesimo articolo 11, corrispondente al comma *4* del testo approvato dal Senato, non è stato modificato.

Metto ai voti il comma *6*, corrispondente al comma *5* del testo approvato dal Senato, nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 5 con le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Do lettura dell'articolo 6 nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Art. 6.

1. Dopo l'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

«Art. 11-*bis*. - *(Fondi speciali)*. - *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 ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione finanziaria deliberato dal Parlamento. 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 del tesoro in appositi capitoli la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.

2. Gli importi previsti nei fondi di cui al comma *1* rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti di segno negativo sono collegati, mediante apposizione della medesima lettera alfabetica, ad uno o più accantonamenti di segno positivo o parte di essi, la cui utilizzazione resta subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo e comunque nei limiti della minore spesa o delle maggiori entrate da essi previsti per ciascuno degli anni considerati. A seguito dell'approvazione dei provvedimenti legislativi relativi ad accantonamenti negativi, con decreto del Ministro del tesoro, gli importi derivanti da riduzioni di spesa o incrementi di entrata sono portati

rispettivamente in diminuzione ai pertinenti capitoli di spesa ovvero in aumento dell'entrata del bilancio e correlativamente assegnati in aumento alle dotazioni dei fondi di cui al comma *1*.

3. Gli accantonamenti di segno negativo possono essere previsti solo nel caso in cui i corrispondenti progetti di legge siano stati presentati alle Camere.

4. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

5. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali ovvero ad obbligazioni risultanti dai contratti o dai provvedimenti di cui al comma *3*, lettera *h*), dell'articolo 11, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio a cui si riferisce purchè il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro del tesoro entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero del tesoro. In tal caso, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dal comma *3*, lettera *b*), dell'articolo 11».

I primi quattro commi dell'articolo 11-*bis* introdotto nella legge 5 agosto 1978, n. 468 non sono stati modificati dalla Camera dei deputati, mentre lo è stato il comma *5*.

Metto ai voti l'articolo 6 con le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Do lettura dell'articolo 7 nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Art. 7.

1. Dopo l'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

«Art. 11-*ter*. - *(Copertura finanziaria delle leggi)*. – *1*. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 11-*bis*, 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;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione della entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare i predetti capitoli. Ove si tratti di oneri continuativi pluriennali, nei due esercizi successivi al primo, lo stanziamento di competenza dei suddetti capitoli, detratta la somma utilizzata come copertura, potrà essere incrementato in misura non superiore al tasso di inflazione programmato in sede di relazione previsionale e programmatica. A tale forma di copertura si può fare ricorso solo dopo che il Governo

abbia accertato, con la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio, che le disponibilità esistenti presso singoli capitoli non debbano essere utilizzate per far fronte alle esigenze di integrazione di altri stanziamenti di bilancio che in corso di esercizio si rivelino sottostimati. In nessun caso possono essere utilizzate per esigenze di altra natura le economie che si dovessero realizzare nella categoria "interessi" e nei capitoli di stipendi del bilancio dello Stato. Le facoltà di cui agli articoli 9 e 12, primo comma, non possono essere esercitate per l'iscrizione di somme a favore di capitoli le cui disponibilità siano state in tutto o in parte utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese disposte con legge;

d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

2. I disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari.

3. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma *2* per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.

4. I disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL devono essere corredati, a cura dei proponenti, da una relazione tecnica formulata nei modi previsti dal comma *2*.

5. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica la relazione di cui ai commi *2* e *3* contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonchè sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. Per le disposizioni legislative recanti oneri a carico dei bilanci di enti appartenenti al settore pubblico allargato la relazione riporta la valutazione espressa dagli enti interessati.

6. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette al Parlamento una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

7. Qualora nel corso dell'attuazione di leggi si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrate indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà notizia tempestivamente al Ministro del tesoro che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative. La stessa procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri».

Come si è ricordato in sede di discussione generale, la Camera dei deputati ha modificato (ripristinando la formulazione approvata in prima lettura) la lettera *d*) del comma *1* dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468, come introdotto dal presente articolo 7.

Metto ai voti l'articolo 7 con le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Gli articoli 8, 9 e 10 non sono stati modificati dalla Camera dei deputati, la quale ha invece soppresso l'articolo 11 del testo approvato dal Senato. Poichè nessuno ne propone il ripristino procediamo nell'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo 11, corrispondente all'articolo 12 del testo del Senato, nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Art. 11.

1. Sono abrogati: il secondo periodo del quarto comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, e successive modificazioni; l'articolo 10, l'articolo 15, primo comma, l'articolo 18 e l'articolo 33, nono comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468; il terzo comma dell'articolo 39 della legge 30 marzo 1981, n. 119; l'articolo 35 della legge 7 agosto 1982, n. 526; il quattordicesimo comma dell'articolo 19 della legge 22 dicembre 1984, n. 887; l'articolo 2 della legge 28 febbraio 1986, n. 41; l'articolo 2, comma 7, della legge 1° marzo 1986, n. 64, e gli articoli 2 e 3 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

La Camera dei deputati ha inserito, tra le norme abrogate, l'articolo 39 della legge 30 marzo 1981, n. 119, abrogazione già prevista nel testo licenziato dal Senato all'articolo 11, comma 1.

Metto ai voti l'articolo 11 con le modificazioni intodotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

La Camera ha soppresso l'articolo 13 del testo approvato dal Senato. Poichè nessuno ne propone il ripristino, l'esame delle modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento è così concluso.

L'esame delle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati è così esaurito.

Al termine del nostro lungo e complesso lavoro e prima di passare alla votazione del disegno di legge, mi sia consentito svolgere alcune specifiche considerazioni sul nuovo quadro normativo che abbiamo stabilito per la copertura di leggi di spesa in generale e della legge finanziaria in particolare.

Mi sembra che si sia cercato di ridefinire con maggiore precisione ed organicità quella linea di innovazioni che avevamo già cercato di introdurre nell'ordinamento in occasione della legge finanziaria per il 1988, utilizzando probabilmente in quella occasione uno strumento non perfettamente coerente col carattere ordinamentale della norma in questione. Il nuovo testo dell'articolo 11-*ter* riutilizza in modo ordinato l'esperienza maturata in questi anni nella concretezza del lavoro legislativo sul tema contabile e metodologico della copertura.

Per quanto riguarda la legge finanziaria in particolare, mentre abbiamo confermato il criterio della sua sottoposizione all'ambito dell'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, abbiamo nel contempo definito per tale strumento un quadro di copertura leggermente diverso rispetto a quello sancito in via generale per le altre leggi dall'articolo 11-*ter*. La diversità è collegata alla nuova struttura della legge finanziaria, il cui contenuto appare ora drasticamente ridotto dal punto di vista della potenzialità innovativa dello ordinamento pubblico. In questo quadro la legge finanziaria rappresenta l'unico momento del processo legislativo di spesa nel quale risulti possibile evocare come copertura di nuove spese non solo nuove, ma anche maggiori entrate. Con la formula adottata si intende far riferimento sia alle maggiori previsioni connesse ad innovazioni normative, sia al miglioramento della previsione a legislazione vigente.

È opportuno sottolineare che in sede di esame del disegno di legge finanziaria le maggiori entrate derivanti dall'evoluzione a legislazione vigente della previsione, cioè il miglioramento della stessa, possono essere utilizzate come copertura solo in quanto risultino formalmente certificate nel bilancio a legislazione vigente ed unicamente per l'eventuale quota che residua dopo il loro utilizzo a copertura delle maggiori spese recate dal progetto di bilancio a legislazione vigente. In altri termini, deve risultare del tutto chiaro che, analogamente a quanto avviene in sede d'assestamento, allorchè si utilizzano come copertura maggiori previsioni di entrata, in sede di esame della legge finanziaria questo canale di copertura che si innesca sull'evolu-

zione tendenziale delle entrate può risultare utilmente attivabile solo a condizione che non peggiori il saldo del risparmio pubblico. La previsione di miglioramenti delle entrate a legislazione vigente deve, cioè, essere in primo luogo utilizzata a copertura della crescita della spesa a legislazione vigente. Soddisfatta la condizione ora indicata, ove emergano maggiori entrate libere rispetto ai fabbisogni di copertura del bilancio a legislazione vigente, esse possono essere evocate come copertura della legge finanziaria.

Dato che nei giorni scorsi nella lettura di questo testo erano sorti, forse per errore, in me una serie di dubbi, ho ritenuto di comunicare alla Commissione la mia personale interpretazione, in base alla quale ho potuto superare tali dubbi. Probabilmente qualcun altro potrà avere soluzione diverse, ma a me sembra di aver fornito un'interpretazione assolutamente coerente ad un processo che ha visto alternarsi diverse soluzioni e che innova profondamente rispetto al testo dell'articolo sul quale c'eravamo precedentemente attestati.

BOLLINI. La sua, pur non essendo un'interpretazione contrastante con il dettato della norma, non è certamente un'interpretazione autentica: piuttosto è l'avvio di una riflessione in materia, che nel suo caso porta a conclusioni cui non mi sento di aderire.

PRESIDENTE. Metto ora ai voti il disegno di legge nel suo complesso, con le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Mi sembra che dall'anno scorso, quando ci trovammo di fronte ad una serie di problemi nell'individuazione delle coperture in una stagione agitata di emergenza legislativa e sentimmo tutti assieme la necessità di un chiarimento, molta strada è stata fatta. Allora decidemmo innanzitutto, come metodo di comportamento, di richiamare e definire meglio la «giurisprudenza» di questa Commissione, con riverenza verso coloro che ci avevano preceduto. Si tentò quindi di determinare una sorta di «codice delle coperture». Poi ci fu l'introduzione degli articoli 2 e 3 della legge finanziaria e successivamente cercammo, senza la copertura del Regolamento, di stabilire un codice di comportamento tra le varie Commissioni di merito e la nostra, giungendo infine alla discussione delle modifiche sulla legge n. 468 che, come tutto ciò che è a lungo desiderato, quando sono arrivate a maturazione hanno lasciato il senso della differenza tra le intenzioni e le realizzazioni.

È stato un anno nel quale, con diversi sentimenti e nel quadro di molteplici attività, la Commissione ha manifestato la volontà di una riaffermazione dell'articolo 81 della Costituzione. Certo, spetterà alla pratica, al comportamento del Governo e del Parlamento, alla nostra capacità di distanziarci dalle richieste delle Commissioni di merito, preoccupate di dare soddisfazione ad interessi pubblici che talvolta contrastano con la coerenza del disegno contabile del bilancio, tradurre questa volontà in un rafforzamento reale.

Credo che dopo quest'anno sia necessario stabilire una tregua per quanto riguarda il rinnovo dell'ordinamento contabile, per attuare in pratica quanto siamo riusciti a stabilire.

Abbiamo anche aperto una fase di maggior approfondimento del bilancio cosiddetto e legislazione invariata, ma il lavoro febbrile e disordinato di questa Commissione – forse anche per mio demerito – ha lasciato interrotti a metà i nostri intenti. Dovremo quindi riprendere l'esame di quel particolare settore delle aziende autonome e dell'Ente ferrovie dello Stato che avevamo iniziato ad esaminare, sfruttando il periodo in cui i documenti contabili per l'anno 1989 saranno prima dell'esame dell'altro ramo del Parlamento.

Ma il primo appuntamento alla ripresa riguarderà la ritrattazione della delega in tema di riclassificazione del bilancio. Abbiamo deciso di non accogliere la proposta del Governo e della Camera e ci siamo impegnati tutti, maggioranza ed opposizione, in questo caso, ad affrontare il tema come prioritario. Abbiamo anche un impegno, in ordine al quale abbiamo invitato il senatore Bollini a presentarci una riflessione, per quanto riguarda i consuntivi, i rendiconti: dovremo esaminare abbastanza presto anche questo aspetto in modo che il Governo ne possa tener conto nella redazione del rendiconto per il 1988.

Sono grato a tutti voi; credo che in quest'anno abbiamo imparato a conoscerci fino al punto che i nostri argomenti possono essere richiamati e tipizzati; ognuno è diventato maschera per gli altri, ma questo è esempio di coerenza nei comportamenti.

Chiuderei la seduta augurando a tutti noi un periodo di studio, di riposo e di ricarica per nuovi confronti, nuovi conflitti e nuove polemiche, perchè è il compito del Parlamento.

FERRARI-AGGRADI. Sorrido per i «nuovi confronti» e le «nuove polemiche»...

Prendo brevemente la parola perchè credo di poter dire veramente che abbiamo fatto un buon lavoro. Desidero in particolare esprimere il mio compiacimento per i risultati senza dubbio positivi. A me ha fatto piacere constatare che l'altro ramo del Parlamento si è progressivamente avvicinato a noi con uno spirito nuovo rispetto al passato. Sono certo che con tale spirito nei prossimi mesi si possa collaborare nel modo migliore a dare un contributo notevole alla sistemazione della finanza pubblica, sia nella sua impostazione generale, sia soprattutto per quanto riguarda la sostanza. Anche noi desideriamo darle atto, Presidente, della guida dinamica che ha tenuto e che senza dubbio è stata molto importante.

RASTRELLI. A conclusione di questa seduta, senatore Andreatta, il fatto di essere rappresentante di un Partito di opposizione e di aver votato contro le modifiche apportate alla legge n. 468 non esclude la possibilità di rivolgere un apprezzamento alla sua opera di Presidente di questa Commissione. È un apprezzamento che deriva dalla constatazione del fatto che da molto tempo e veramente ella è impegnato nel porre ordine nei conti dello Stato. Ricordo ancora la sua relazione alla «Commissione Bozzi» nella quale affrontò il problema in termini categorici. Anche la nostra perplessità sulle modifiche introdotte oggi è meditata e confortata dalla certezza che la Commissione diretta da lei possa veramente, nella prassi, come invocava il relatore, attuare comportamenti tali da garantire l'equilibrio sostanziale che la Costituzione vuole nei conti dello Stato. La ringrazio dunque per l'opera svolta augurando che la sua presenza in questa Commissione possa costituire elemento di riscontro delle volontà espresse in questa fase.

I lavori terminano alle ore 12,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE