SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1095)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

(STAMMATI)

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(MORLINO)

e col Ministro delle Finanze

(PANDOLFI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GENNAIO 1978

Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di un costante affinamento ed adeguamento del bilancio dello Stato alla nuova realtà economica e sociale, impone che lo stesso non debba essere visto soltanto come mero strumento di registrazione di decisioni già assunte, ma sia riconsiderato e ristrutturato in modo che possa costituire realmente un documento fondamentale per le scelte di politica economica e, nello stesso tempo, di controllo della spesa pubblica.

Con alcuni recenti interventi legislativi di modifica ed integrazione della vigente legislazione di contabilità di Stato è già stato ampliato il quadro delle informazioni tradizionalmente fornite dal bilancio dello Stato. Ma ciò non basta: è necessario, infatti, attraverso una adeguata ristrutturazione del documento e delle norme che presiedono alla sua impostazione e gestione, rendere lo stesso più aderente alla nuova realtà perchè possa compendiarla e divenire, conseguenzialmente, sede di scelte. In altri termini appare indispensabile realizzare un documento che, risultando effettivamente un bilancio, sia come sintesi di scelte politiche che come strumento contabile, si definisca come elemento essenziale nella politica della spesa pubblica per il perseguimento dello sviluppo economico.

Una puntuale ed efficiente gestione della spesa, oltre che alla « filosofia » di una politica economica ispirata a princìpi di programmazione, ha portato da tempo ad elaborare da parte della dottrina e in varie indagini parlamentari alcune proposte di modifica ai princìpi fondamentali dell'attua-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

le legge di contabilità di Stato, ritenuta sotto taluni aspetti non più rispondente ai tempi.

Basti ricordare le ampie discussioni svoltesi al riguardo in sede parlamentare e le varie indicazioni contenute nelle annuali relazioni della Corte dei conti alle Assemblee legislative per comprendere che i tempi per una profonda revisione della contabilità statale sono ormai maturi.

Primo concreto risultato di tale lavoro di elaborazione fu il disegno di legge presentato dal Governo nella scorsa legislatura, divenuto poi legge n. 335 del 19 maggio 1976, recante « Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni ».

Due sono le innovazioni che caratterizzano tale legge:

l'adozione di un bilancio pluriennale accanto a quello annuale, quale indispensabile supporto di una finanza pubblica sorretta da criteri di programmazione;

l'affiancamento delle previsioni di cassa alle previsioni di competenza, al fine della determinazione dei reali flussi finanziari.

L'importanza di tali innovazioni ai fini di una radicale trasformazione dell'intera materia della contabilità pubblica non è sfuggita alle sedi più competenti, tanto che già nel corso dell'esame parlamentare del relativo disegno di legge la stessa Corte dei conti ebbe a sottolineare la necessità di una estensione delle norme in discorso — con opportuni adattamenti — alla disciplina del bilancio dello Stato, onde tener conto da un lato della « effettiva area di gestione » attraverso la considerazione in sede previsionale dei reali flussi di cassa e, dall'altro, di una più puntuale osservanza dell'obbligo costituzionale di copertura in relazione alle spese pluriennali, con riferimento a concrete prospettive di sviluppo delle entrate per periodi che vadano al di là del ristretto limite temporale dell'esercizio annuale.

Il disegno di legge che viene ora proposto ha inteso recepire e coordinare tali istanze, attraverso l'estensione alla contabilità statale dei princìpi fondamentali contenuti nella disciplina contabile regionale, opportunamente adattati alle peculiarità proprie della finanza statale.

L'introduzione del bilancio pluriennale di previsione, riferito a un periodo triennale e da aggiornare annualmente, traduce, infatti, in termini contabili le decisioni programmatiche sulla base della legislazione vigente e di quella *in fieri*, inserendole in un più generale contesto di priorità e di compatibilità. Sotto altro aspetto, con il bilancio pluriennale si intende determinare il quadro di riferimento per le quantificazioni proprie del bilancio annuale, in funzione sia delle concrete possibilità operative dell'Amministrazione, sia dei più generali equilibri economici e finanziari da perseguire nel periodo cui esso si riferisce.

In tale modo, si conferisce al bilancio pluriennale quella essenziale funzione di strumento di carattere prevalentemente strutturale, o di medio periodo, che finora è mancato nella fase di concreta attuazione della politica economica, mentre si restituisce al bilancio annuale la sua prevalente funzione congiunturale o di breve periodo, finalizzata però al raggiungimento degli obiettivi posti nel bilancio pluriennale.

Viene ad essere, di conseguenza, mutato il rapporto tra leggi di spesa e bilancio, essendo ora disponibili non più due ma tre termini di riferimento:

la legge di spesa, cui è rimessa la definizione del quadro normativo, con l'indicazione del *quantum* di risorse finanziarie da destinare alla realizzazione degli obiettivi;

il bilancio pluriennale, cui è affidato il riscontro di compatibilità e quindi di copertura della spesa autorizzata, nonchè il quadro della finanza pubblica entro cui deve trovare collocazione l'intero ammontare della spesa, per tutto il periodo considerato;

il bilancio annuale, cui è restituito il ruolo di sede di decisione della spesa pubblica, di documento chiamato a definire la spesa da attribuire all'esercizio considerato per il conseguimento degli obiettivi fissati, con la funzione di massimo strumento di politica economica e non più come semplice atto recettivo di decisioni di spesa antecedenti.

Il carattere della legge di bilancio, peraltro, non viene posto in discussione: viene, in effetti, confermata la necessità di norme sostanziali a fondamento di ciascuna spesa, riaffermando, nel contempo, il contenuto decisionale proprio del documento.

D'altro canto, la legislazione sostanziale risulterà alleggerita delle analitiche quantificazioni annuali, destinate solo a provocare e ad aggravare il lamentato fenomeno della rigidità della spesa.

Sotto altro profilo, l'introduzione, accanto alle previsioni di competenza, delle previsioni di cassa — altra fondamentale innovazione del presente disegno di legge — si muove lungo la stessa visione del disegno riformatore tendente a restituire al bilancio la sua funzione tipica.

Con le nuove previsioni, infatti, si potrà tener conto non solo del proposito e dell'avvio del procedimento di spesa fino alla fase dell'impegno, ma anche della realizzazione dell'intervento e della conclusione del procedimento stesso con la fase della effettiva erogazione.

Ne risulta una nuova dimensione degli eventi finanziari pubblici considerati nel bilancio, elevati, da semplici fatti amministrativo-contabili rispetto alle decisioni, a profili sostanziali degli impegni programmatici assunti.

La concreta gestione della spesa si porrà come elemento fondamentale anche in sede previsionale, attraverso la determinazione analitica dei flussi reali di spesa che l'Amministrazione è impegnata ad erogare nell'anno.

La cosiddetta « area effettiva di gestione » che finora non rientrava nelle valutazioni previsionali delle Assemblee legislative, verrà inoltre ad assumere compiuto ed autonomo significato, al di là del semplice fatto amministrativo, ponendo pertanto il legislatore nella condizione più idonea per realizzare l'einaudiano « conoscere per decidere ».

Viene altresì istituzionalizzata la presentazione, accanto al bilancio di previsione annuale, di una « legge finanziaria », al fine precipuo di riconsiderare con carattere di immediatezza decisioni assunte in passato in materia di entrata e spesa per conformarle alle nuove priorità eventualmente intervenute.

Accanto a queste principali innovazioni, viene colta l'occasione per introdurre, col medesimo disegno di legge, alcune modifiche e integrazioni all'attuale disciplina della contabilità di Stato, onde sopperire ad esigenze più volte sottolineate dagli operatori di finanza pubblica e ampiamente dibattute in dottrina.

Tra queste, di non breve momento appaiono l'introduzione di apposita normativa per i cosiddetti « fondi globali per provvedimenti legislativi in corso », la cui assenza dall'ordinamento positivo è stata finora fonte di discussioni; la considerazione di appositi fondi speciali per l'iscrizione, in entrata e in spesa, dell'importo globale dei mutui da contrarre per far fronte a particolari esigenze, eliminando così il ricorso ai cosiddetti capitoli « per memoria »; una più puntuale normativa dell'esercizio provvisorio, della legge di « assestamento » del bilancio e del rendiconto generale.

È prevista, infine, l'estensione agli enti pubblici non economici, agli enti territoriali, ospedalieri e all'Enel della nuova struttura del bilancio statale, da realizzare entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Più analiticamente, si illustrano qui di seguito il contenuto e la portata normativa dei singoli articoli.

Articolo 1. — Viene introdotto il bilancio annuale di previsione esposto in termini di competenza e di cassa e viene definita la durata dell'anno finanziario (dal 1° gennaio al 31 dicembre) e dell'esercizio finanziario (dal 1° gennaio al 31 gennaio dell'anno successivo).

Articolo 2. — Introduce il sistema della cassa, accanto a quello della competenza, nel bilancio annuale di previsione. In particolare, per le spese, la valutazione dei pagamenti sarà riferita alla massa spendibile di ciascun esercizio, costituita, com'è noto, dalla sommatoria dei residui passivi presunti alla chiusura dell'esercizio precedente più

le dotazioni di competenza. Ovviamente, saranno oggetto della deliberazione parlamentare soltanto le previsioni di competenza e di cassa e non anche la consistenza dei residui presunti. Viene altresì sottolineato il principio che le dotazioni di bilancio sono stabilite nella misura indispensabile allo svolgimento delle attività e degli interventi previsti nella vigente legislazione di spesa che vengono riguardati come limite per le autorizzazioni di impegno e di pagamento. Analogamente si opererà per la valutazione degli incassi avuto riguardo ai residui attivi. A differenza delle spese, ove gli stanziamenti costituiscono il limite massimo rispettivamente per l'impegno e per l'erogazione di somme, per le entrate gli stanziamenti hanno valore puramente indicativo di previsione, talchè se i proventi reali superano la previsione non viene precluso il potere di riscuoterli.

Viene confermata, poi, una struttura del bilancio annuale, sostanzialmente identica all'attuale.

Articolo 3. — Detta i princìpi per la formazione del bilancio pluriennale, elaborato in termini di competenza e riferito ad un triennio. Pur non comportando autorizzazione a riscuotere le entrate nè ad eseguire le spese, esso ha una specifica rilevanza in sede di incontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri.

Il bilancio pluriennale viene aggiornato ogni anno in occasione della presentazione del bilancio annuale, rinnovando ed estendendo le proprie indicazioni lungo l'arco temporale di riferimento, secondo il criterio di una previsione di anno in anno scorrevole.

In esso vengono indicate le quote di competenza di ciascuno dei tre anni considerati, distintamente per categorie di entrate e per aggregati economici e funzionali di spesa.

In particolare, le entrate, comprese le eventuali quote da reperire col ricorso al mercato a copertura di spese pluriennali, sono valutate sulla base di ipotesi di evoluzione del reddito e dei prezzi espressamente indicate, dando luogo in tal modo al complessivo quadro delle risorse che si prevede di acquisire.

Correlativamente, anche le previsioni di spesa sono effettuate sulla base di parametri esplicitamente indicati.

Sia per le entrate che per le spese costituisce fondamentale punto di riferimento per la formulazione delle previsioni la legislazione vigente al momento della presentazione del bilancio triennale.

Articolo 4. — Vengono codificati, dopo quello dell'*annualità*, previsto nell'articolo precedente, gli altri princìpi fondamentali del bilancio: l'universalità, l'integrità e l'unità. Viene ribadito, nel contempo, il divieto di gestioni fuori bilancio non autorizzate da leggi.

Articolo 5. — Recepisce e puntualizza la classificazione delle entrate e delle spese, sulla base dei criteri delineati dalla legge n. 62 del 1964. Nell'ambito dei titoli di spesa — fra i quali risultano inseriti l'accensione prestiti ed il rimborso prestiti, rispettivamente, fra le entrate e le spese — vengono altresì precisate le erogazioni aventi natura di spese in capitale e, per esclusione, quelle relative alla parte corrente nella quale sono inclusi gli ammortamenti di beni mobili ed immobili.

Sono elencati, infine, i risultati differenziali (saldo di parte corrente, saldo netto da finanziare o da impiegare e saldo complessivo) che devono essere indicati nel quadro generale riassuntivo.

I risultati predetti emergono dal raffronto fra i vari titoli di entrata e spesa evidenziando rispettivamente il « risparmio pubblico », il saldo delle operazioni finali, vale a dire di quelle finalizzate al perseguimento dei compiti dello Stato, nonchè l'avanzo o il disavanzo complessivo del bilancio.

Articolo 6. — Disciplina il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine sulla base di quanto già in atto dispone l'articolo 40 del regio decreto n. 2440 del 1923. È confermata la reiscrizione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori nei capitoli di provenienza o in

capitoli di nuova istituzione, secondo una innovazione di recente introdotta con la legge n. 407 del 1977.

Articolo 7. — Regola i prelevamenti dall'apposito fondo speciale per la riassegnazione di residui perenti delle spese in conto capitale, confermando la disciplina già introdotta con la richiamata legge n. 407 del 1977.

Articolo 8. — Viene disciplinato il fondo di riserva per le spese impreviste: esso, come è noto, costituisce il necessario strumento per operare assegnazioni di bilancio, in relazione ad esigenze non prevedibili insorte nel corso della gestione, con esclusione delle spese aventi carattere obbligatorio o connesse con l'accertamento e la riscossione delle entrate — già considerate nell'articolo 6 — nonchè di quelle di cui al successivo articolo 10.

Per i prelevamenti dal detto fondo e la conseguente assegnazione ai competenti capitoli di spesa, è stabilita l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti. La disciplina attuale prevede la procedura del decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del tesoro, nonchè la convalida parlamentare.

Il sistema risulta estremamente macchinoso ed impegna il Parlamento nell'esame di provvedimenti amministrativi che già hanno dispiegato il loro effetto.

In linea con quanto previsto dalla legislazione contabile delle Aziende autonome, il sistema dei prelevamenti viene ora reso più snello, senza per questo sminuire la possibilità di controllo da parte delle Assemblee legislative.

Viene infatti stabilito che, in allegato alla legge di approvazione del rendiconto, sia presentato un elenco dei decreti in parola con l'indicazione dei motivi che hanno reso necessarie le integrazioni.

Articolo 9. — Reca la disciplina dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, recependo, per i provvedimenti legislativi non perfezionati entro l'esercizio e finanziati a carico dei fondi stessi, la normativa introdotta con la legge n. 64 del 1955.

Articolo 10. — Contempla la disciplina delle assegnazioni di bilancio attualmente previste dall'articolo 41 della vigente legge di contabilità, senza nulla sostanzialmente innovare: mediante decreti presidenziali, alcune spese a carattere obbligatorio tassativamente elencate, compresa l'integrazione del fondo speciale di cui all'articolo 7 della legge n. 407, possono essere iscritte in bilancio nel corso dell'esercizio; mediante decreti ministeriali possono, altresì, iscriversi anche spese corrispondenti ad accertamenti di entrata.

Gli elenchi dei capitoli per i quali è possibile l'integrazione vengono allegati allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Articolo 11. — Prevede la nuova disciplina contabile delle operazioni di indebitamento da contrarre nel corso della gestione: sono istituiti, in entrata e in spesa, appositi fondi ove inscrivere globalmente le entrate che si prevede di accertare e riscuotere per la contrazione di mutui autorizzati da leggi e le spese correlative globalmente individuate sia in termini di competenza che di cassa. Nel corso dell'esercizio, dopo la riscossione del relativo mutuo, le somme iscritte nei fondi speciali sono trasferite ai pertinenti capitoli di spesa per essere gestite.

In tal modo, acquisteranno pieno significato in tutte le fasi contabili i risultati differenziali e i totali complessivi di bilancio, che oggi non considerano tali operazioni perchè iscritte soltanto nel corso della gestione, dopo l'avvenuto ricorso al mercato finanziario.

Articolo 12. — Determina i tempi e le modalità di presentazione dei bilanci pluriennale ed annuale, nonchè della contestuale relazione previsionale e programmatica.

Nulla è innovato, rispetto all'attuale normativa stabilita dall'articolo 1 della legge n. 407 del 1977, salva, ovviamente, l'introduzione del bilancio pluriennale.

Articolo 13. — Regola l'eventuale applicazione dell'esercizio provvisorio, di durata non superiore a quattro mesi, e recepisce la prassi oramai consolidata di far luogo alle spese discrezionali nei limiti di tanti dodicesimi quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio.

Articolo 14. — Fissa entro il mese di luglio, contestualmente alla definizione del rendiconto dell'esercizio precedente, il termine per la presentazione del provvedimento di assestamento del bilancio, stabilendo che eventuali ulteriori variazioni devono essere presentate entro ottobre, comprese le riassegnazioni, da effettuarsi con decreto del Ministro del tesoro, a capitoli di spesa di particolari entrate.

In quest'ultimo caso, le somme versate dopo il 31 ottobre sono riassegnate ai correlativi capitoli di spesa dell'anno successivo.

Con tali norme, si vuole ridimensionare il fenomeno della formazione dei residui passivi, consentendo da un lato un congruo periodo per l'esame da parte delle Camere del provvedimento di assestamento e delle altre eventuali variazioni, ed eliminando, dall'altro, quelle riassegnazioni di entrata che vengono ora effettuate sul finire dell'esercizio.

Articolo 15. — Stabilisce il contenuto delle leggi che autorizzano spese a carattere pluriennale, disponendo che esse devono indicare l'ammontare complessivo dell'onere per l'intero periodo considerato, demandando alla legge di bilancio la determinazione delle quote gravanti su ciascun esercizio.

Soltanto ove la continuità della spesa assuma un interesse preminente, la legge di spesa può prevedere la quantificazione annuale dell'onere.

In ogni caso, viene codificata la facoltà dell'Amministrazione di assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata nelle leggi di spesa pluriennale, anche al di là dello stanziamento annuale di competenza, restando inteso, però, che i pagamenti non potranno comunque eccedere l'autorizzazione annuale di cassa.

Infine, viene ribadita la necessità dell'indicazione della copertura con riferimento al bilancio pluriennale presentato alle Camere.

Articolo 16. — Stabilisce la presentazione, come annessi ai pertinenti stati di previsione, dei rendiconti degli enti la cui presentazione al Parlamento è prevista dalla legge e riproduce integralmente l'attuale articolo 35-*bis* della legge di contabilità, introdotto dall'articolo 2 della legge n. 62 del 1964.

Articolo 17. — Disciplina la presentazione, entro luglio, del rendiconto generale, distinto in conto del bilancio e conto del patrimonio.

Articolo 18. — Delinea la struttura del rendiconto, riproducendo sostanzialmente l'articolo 78 della vigente legge di contabilità, con l'aggiunta di una più puntuale elencazione dei conti speciali dimostrativi da allegare al conto del patrimonio.

Risultano soppressi alcuni conti speciali di secondaria importanza o di scarsa attinenza con i vari conti generali che formano il rendiconto patrimoniale e che riproducono elementi già inclusi in altri prospetti.

Articolo 19. — Regola la trasmissione del conto consuntivo da parte delle singole Amministrazioni alla Ragioneria generale dello Stato e da questa alla Corte dei conti, entro il 30 giugno.

Articolo 20. — Stabilisce l'invio da parte della Corte dei conti per la presentazione al Parlamento del consuntivo, dopo la prescritta parifica.

Articolo 21. — Dispone l'estensione della presente disciplina contabile, relativamente alla esposizione della spesa, agli enti pubblici non economici, ai comuni, province e relative aziende, agli enti ospedalieri, alle aziende autonome, agli enti portuali e all'Enel, da realizzare entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Viene disposta, inoltre, la presentazione, entro luglio, del relativo bilancio pluriennale al Ministro del tesoro, ai fini di riscontro di compatibilità di ogni decisione legislativa che interessi il bilancio dell'ente.

Articolo 22. — Vengono fissati i criteri per il coordinamento dei conti pubblici che, per

quanto concerne le Regioni, si realizza attraverso le proposte formulate dal Ministro del tesoro da sottoporre all'approvazione della Commissione interregionale di cui all'articolo 9, sesto comma, della legge n. 335 del 1976.

Articolo 23. — Dispone in ordine al contenuto della « legge finanziaria », vale a dire di quel complesso di norme che, con separato disegno di legge, potranno di volta in volta essere proposte al Parlamento, unitamente al bilancio di previsione dello Stato, onde precostituire il supporto normativo sostanziale di talune statuizioni di bilancio, innovative o modificative dell'assetto legislativo in atto.

Trattasi, giova precisare, di modifiche ed innovazioni di carattere strutturale che non esauriscono la loro efficacia nei termini di decorrenza dell'anno finanziario, ma hanno una loro validità permanente che verrà a riflettersi anche nel processo formativo dei bilanci degli esercizi successivi.

In sincronia con il nuovo modello delle leggi di cui al precedente articolo 15, la legge finanziaria mira ad adeguare e correggere, con carattere di immediatezza, le decisioni di bilancio in materia di entrata e di spesa per adeguarle al mutevole evolversi delle vicende economiche e sociali del Paese.

In altri termini, la norma in questione dovrebbe consentire una manovra di bilancio che traduca ad effetto una linea di governo e di controllo della finanza statale verso l'assetto desiderato.

La stretta connessione esistente fra la legge finanziaria e la legge di bilancio presuppone, ovviamente, che in entrambi i rami del Parlamento l'approvazione della prima preceda cronologicamente la seconda.

Articolo 24. — Riproduce sostanzialmente il disposto dell'articolo 9 della legge n. 249 del 1976, modificato con l'articolo 2 della legge n. 407 del 1977.

Articolo 25. — Detta la soppressione delle norme di contabilità incompatibili con il presente disegno di legge e dispone una modifica dell'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971, concernente la disciplina delle gestioni fuori bilancio in relazione all'esperienza acquisita dalla concreta attuazione della legge. In proposito è prevista la presentazione di un disegno di legge per confermare o annullare le gestioni predette attualmente in essere.

Articolo 26. — Stabilisce la decorrenza della presente normativa a partire dall'anno 1979.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

ANNO FINANZIARIO — ESERCIZIO FINANZIARIO — BILANCIO DI PREVISIONE

Art. 1.

(Anno finanziario ed esercizio finanziario)

La gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione. Tale bilancio è esposto in termini di competenza e in termini di cassa.

L'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.

Per gli incassi ed i versamenti delle entrate accertate e per i pagamenti delle spese impegnate entro il 31 dicembre, la chiusura dei conti è protratta al 31 gennaio successivo.

Art. 2.

(Bilancio annuale di previsione)

Il bilancio annuale di previsione indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa:

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

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

3) l'ammontare delle entrate che si prevede di riscuotere e delle spese di cui si prevede di autorizzare il pagamento nell'esercizio cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza e in conto residui.

Formano oggetto di approvazione parlamentare solo gli stanziamenti di cui ai numeri 2 e 3.

Gli stanziamenti di cui ai precedenti punti 2) e 3) sono iscritti in bilancio nella misura indispensabile per lo svolgimento delle attività od interventi previsti nella legislazione vigente di spesa e costituiscono il limite per le autorizzazioni rispettivamente di impegno e di pagamento.

Il bilancio annuale di previsione 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.

Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare.

Il bilancio annuale di previsione forma oggetto di un unico disegno di legge.

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

Art. 3.

(*Bilancio pluriennale*)

Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di competenza e copre un periodo di tre anni; esso non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate nè ad eseguire le spese ivi contemplate. Esso viene aggiornato annualmente in occasione della presentazione del bilancio annuale.

Nel bilancio pluriennale viene indicata, per ciascuna categoria di entrata, e per aggregati economici e funzionali di spesa, la quota relativa a ciascuno dei tre anni considerati.

Il bilancio pluriennale espone separatamente da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente, previa indicazione delle ipotesi di andamento del reddito e dei prezzi, e dall'altra l'andamento delle entrate e delle spese coerente con gli obiettivi esposti nei programmi settoriali o generali presentati dal Governo.

La previsione di entrata finale effettuata in base alla legislazione vigente costituisce

sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri.

Art. 4.

(*Universalità, integrità ed unità del bilancio*)

Tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse.

Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.

Sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, salvo nei casi autorizzati da leggi speciali.

È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese od erogazioni speciali, salvo per quanto concerne i proventi e quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili fatte a scopo determinato.

Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.

Art. 5.

(*Classificazione delle entrate e delle spese*)

Le entrate dello Stato sono ripartite in:

titoli, a seconda che siano tributarie, extratributarie, provenienti dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dal rimborso di crediti o dall'accensione di prestiti;

categorie, secondo la natura dei cespiti;

rubriche, secondo l'organo al quale ne è affidato l'accertamento;

capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

Le spese dello Stato sono ripartite in:

titoli, a seconda che siano di pertinenza della parte corrente, della parte in conto capitale, ovvero riguardino il rimborso di prestiti. La parte in conto capitale comprende le partite che attengono agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonchè ad operazioni per concessione di crediti. La parte corrente comprende le altre spese e l'onere degli ammortamenti;

rubriche, secondo l'organo che amministra le spese od ai cui servizi si riferiscono i relativi oneri;

categorie, secondo l'analisi economica;

capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

In appositi elenchi annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono annualmente indicate:

a) le « categorie » in cui viene ripartita la spesa di bilancio secondo l'analisi economica;

b) le « sezioni » in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. Questa ripartizione è realizzata nei riassunti che corredano ciascuno stato di previsione della spesa.

La numerazione delle sezioni, delle rubriche, delle categorie e dei capitoli può essere anche discontinua in relazione alle necessità della codificazione meccanografica. Salvo i casi previsti dalla legge è vietato il trasporto da un capitolo all'altro dei fondi a ciascuno assegnati dalle leggi di approvazione del bilancio di previsione.

Nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa, è data distinta indicazione:

1) del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti (« risparmio pubblico »);

2) del risultato differenziale delle operazioni finali, di tutte le entrate e le spese, cioè, escluse le operazioni di accensione e di rimborso di prestiti (« saldo netto da finanziare o da impiegare »);

3) del risultato differenziale tra le entrate finali e il totale delle spese (« avanzo o disavanzo complessivo »).

Art. 6.

(Fondo di riserva per le spese obbligatorie e di ordine)

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un « Fondo di riserva per le spese

obbligatorie e d'ordine » le cui dotazioni sono annualmente determinate con apposito articolo della legge di approvazione del bilancio.

Con decreti del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento sia delle dotazioni di competenza che di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie:

1) per il pagamento dei residui passivi di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, in caso di richiesta da parte degli aventi diritto, con reiscrizione ai capitoli di provenienza, ovvero a capitoli di nuova istituzione nel caso in cui quello di provenienza fosse stato nel frattempo soppresso;

2) per aumentare gli stanziamenti dei capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato l'elenco dei capitoli di cui al precedente numero 2), da approvarsi con apposito articolo della legge di approvazione del bilancio.

Art. 7.

(*Fondo speciale per la riassegnazione di residui perenti delle spese in conto capitale*)

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella parte in conto capitale, un « Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa ».

A richiesta delle Amministrazioni competenti, con decreto del Ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo — per le finalità per le quali furono autorizzate — le somme di volta in volta occorrenti da iscrivere ai pertinenti capitoli di provenienza onde integrarne le dotazioni sia di competenza che di cassa, ovvero a capitoli di nuova istituzione, nel caso in cui quello di provenienza fosse stato nel frattempo soppresso.

Art. 8.

(*Fondo di riserva per le spese impreviste*)

Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un « Fondo di riserva per le spese impreviste », per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui al precedente articolo 6 (punto 2) ed al successivo articolo 10 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

Il trasferimento di somme dal predetto fondo e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio ha luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguarda sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati. Nel caso in cui non è previsto in bilancio il capitolo su cui deve gravare la spesa, esso viene istituito col medesimo decreto.

Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al comma precedente, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo.

Art. 9.

(*Fondi speciali*)

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono iscritti appositi fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da provvedimenti legislativi non ancora perfezionati al momento della presentazione del bilancio al Parlamento.

Le somme di cui al primo comma possono essere portate in aumento degli stanziamenti, di competenza e di cassa, di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che le autorizzano.

I fondi devono essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale, ovvero al rimborso di prestiti.

In appositi elenchi allegati allo stato di previsione del Ministero del tesoro sono indicati i provvedimenti per i quali viene predisposta la copertura con i fondi speciali.

Le quote dei fondi non utilizzate, ai sensi del secondo comma, entro la chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di spesa.

La copertura finanziaria — nella forma di nuovi o maggiori entrate, di riduzioni di capitoli di spesa o di accantonamenti nei fondi speciali — relativa a provvedimenti legislativi non perfezionati entro il termine dell'esercizio resta valida per l'esercizio successivo purchè tali provvedimenti siano entrati in vigore entro il termine di detto esercizio successivo.

In tal caso, ferma restando l'acquisizione della copertura finanziaria, come precisata nel comma precedente, al bilancio dell'esercizio in cui è stata iscritta, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi.

Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi allegati al conto consuntivo del Ministero del tesoro.

Art. 10.

(*Assegnazioni di bilancio*)

Con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri, possono iscriversi in bilancio somme per restituzioni di tributi indebitamente riscossi, ovvero di tasse ed imposte su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico, in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni e altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge, nonchè per integrare le dotazioni del fondo speciale di cui al precedente articolo 7.

In corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata possono, mediante decreti del

Ministro del tesoro, iscriversi in bilancio le somme occorrenti per la restituzione di somme avute in deposito o per il pagamento di quote di entrata devolute ad enti ed istituti, o di somme comunque riscosse per conto di terzi.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono allegati due elenchi, da approvarsi con apposito articolo della legge di approvazione del bilancio, dei capitoli per i quali possono essere esercitate rispettivamente le facoltà di cui al primo ed al secondo comma del presente articolo.

Art. 11.

(*Spese finanziate con ricorso al mercato*)

Ai fini dell'iscrizione in bilancio di somme relative ad interventi finanziati con operazioni di indebitamento, nello stato di previsione dell'entrata ed in quello della spesa del Ministero del tesoro sono istituiti appositi fondi nei quali sono iscritte rispettivamente:

1) le entrate che globalmente si prevede di accertare e di riscuotere per la contrazione di mutui autorizzati da specifiche norme di legge;

2) le spese correlative globalmente individuate in termini sia di competenza che di cassa.

Con decreti del Ministro del tesoro, le somme iscritte nel fondo di cui al n. 2) del precedente comma sono portate in aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti od iscritte in nuovi capitoli, solo dopo l'avvenuta riscossione del relativo mutuo.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario le dotazioni dei fondi di cui al primo comma si intendono automaticamente ridotte al livello dei mutui effettivamente contratti.

Art. 12.

(*Presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica*)

Il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programmazione

economica, presenta al Parlamento nel mese di settembre:

1) il bilancio di previsione pluriennale;

2) il bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, da quelli della spesa distinti per Ministeri e dal quadro generale riassuntivo.

Nello stesso mese di settembre, il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro presentano al Parlamento la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo, la quale, in apposita sezione, contiene una illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con una analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell'anno precedente, nonchè informazioni sulla parte discrezionale di spesa.

Art. 13.

(*Esercizio provvisorio*)

L'esercizio provvisorio del bilancio deve essere autorizzato per legge e la sua durata complessiva non può essere superiore a quattro mesi.

Durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.

Le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento.

Art. 14.

(*Assestamento e variazioni di bilancio*)

Entro il mese di luglio di ciascun anno il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento un apposito provvedimento legislativo, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilan-

cio, 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 non oltre il termine del 31 ottobre.

Le riassegnazioni ai capitoli di spesa di cui all'articolo 4 ultimo comma della presente legge sono disposte con decreto del Ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti e riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun anno finanziario. Le somme versate dopo tale data e comunque entro la chiusura dell'esercizio sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro ai corrispondenti capitoli di spesa dell'anno successivo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascun capitolo di spesa, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa.

Art. 15.

(*Leggi di spesa*)

Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano l'ammontare complessivo della spesa, rinviando alla legge di approvazione del bilancio la determinazione delle quote destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi.

La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa assumono interesse preminente.

L'amministrazione può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata da leggi di spesa che prevedano opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

Le leggi che dispongono spese a carattere continuativo o pluriennale devono indicare i relativi mezzi finanziari, nel quadro del bilancio pluriennale presentato al Parlamento.

Art. 16.

(*Annessi*)

Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti per i quali la presentazione al Parlamento è prevista dalla legge.

TITOLO II

DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

Art. 17.

(*Risultanze della gestione*)

I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti:

a) conto del bilancio;

b) conto generale del patrimonio.

Il Ministro del tesoro presenta al Parlamento, entro il mese di luglio, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Il relativo disegno di legge è predisposto di concerto dal Ministro del tesoro e dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Art. 18.

(*Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio*)

Il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio preventivo, comprende:

a) le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;

b) le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;

c) la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori;

d) le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;

e) il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Il conto generale a valore del patrimonio dello Stato concerne le variazioni che hanno subìto:

a) le attività e passività finanziarie proprie del conto del tesoro;

b) i beni mobili e immobili, i crediti, i titoli di credito, i beni di natura industriale e le altre attività disponibili;

c) i materiali militari, i beni destinati ai servizi dello Stato, il materiale artistico e scientifico e le altre attività non disponibili;

d) le passività consolidate e le passività diverse.

Il conto generale del patrimonio comprende:

a) le attività e le passività patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;

b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Il conto generale del patrimonio deve essere corredato del conto del dare ed avere del Tesoriere centrale e dell'Istituto bancario che svolge il servizio di tesoreria provinciale, della Zecca, del Contabile del portafoglio e del Cassiere speciale per i biglietti a debito dello Stato, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro, nonchè la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

Art. 19.

(*Parifica del rendiconto*)

Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del Direttore della competente Ragioneria, compila il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativi alla propria Amministrazione.

Questi conti sono trasmessi alla Ragioneria generale dello Stato entro il 31 maggio successivo al termine dell'anno finanziario e, non più tardi del 30 giugno, il Ministro del tesoro, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti il rendiconto generale dell'esercizio scaduto.

Art. 20.

(*Presentazione del rendiconto*)

La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al Ministro del tesoro per la successiva presentazione al Parlamento.

Art. 21.

(*Adeguamento del sistema dei bilanci pubblici a quello dello Stato*)

Ai comuni, alle province e relative aziende, nonchè a tutti gli enti pubblici non economici, determinati ai sensi del secondo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri ed alle Aziende autonome dello Stato, agli enti portuali ed all'Ente nazionale per l'energia elettrica è fatto obbligo, entro un anno dalla pubblicazione della presente legge, di adeguare il sistema dei relativi bilanci a quello annuale e pluriennale del bilancio statale provvedendo alla esposizione della spesa, sulla base della classificazione economica e funzionale. Essi devono inoltre presentare al Ministro del tesoro, entro il 31 luglio di ogni anno, l'aggiornamento del bilancio pluriennale, sulla base del quale deve trovare riscontro ogni decisione legislativa che abbia incidenza sull'attività finanziaria dell'ente.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, determina gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo.

Art. 22.

(*Coordinamento dei conti pubblici*)

Al fine del coordinamento dei conti pubblici, il Ministro del tesoro propone i criteri per l'unificazione della denominazione dei capitoli, in relazione ai compiti della Commissione interregionale di cui all'articolo 9, sesto comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, e stabilisce i contatti necessari alla cooperazione Stato-Regioni di cui all'articolo 34 della predetta legge 19 maggio 1976, n. 335.

Il Ministro del tesoro coordina, nei modi e anche per i fini di cui al precedente comma, i conti degli altri enti pubblici.

Art. 23.

(*Legge finanziaria*)

Il Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di « legge finanziaria », con il quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative e regolamentari aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle Aziende autonome e su quelli degli Enti che si ricollegano alla finanza statale.

Il disegno di « legge finanziaria » ed il disegno di legge del bilancio sono approvati, nell'ordine, con votazioni immediatamente successive, per poi essere contemporaneamente inviati all'altro ramo del Parlamento.

Art. 24.

(*Fabbisogni di cassa*)

Entro il 31 gennaio di ogni anno il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalla gestione di cassa del bilancio dello Stato e dalla gestione di tesoreria, nonchè sul finanziamento di tale fabbisogno.

Entro la fine del mese successivo a ciascun trimestre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati della gestione di cassa del bilancio e della Tesoreria, con l'aggiornamento della stima annuale.

Con la stessa relazione il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una stima della previsione di cassa per l'intero settore pubblico, inteso come l'insieme del settore statale, degli enti assistenziali e previdenziali, ivi compresi quelli ospedalieri, degli enti della finanza regionale e locale incluse le loro aziende, degli enti portuali e dell'ente nazionale per l'energia elettrica (Enel), con riferimento agli indirizzi di politica economica generale e nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e del credito totale interno per l'anno in corso.

TITOLO III

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

Art. 25.

(*Abrogazione e modifica di norme*)

Sono soppressi gli articoli dal 30 al 35-*bis*, dal 37 al 43 e dal 77 al 79 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni.

Il sesto comma dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è così riformulato:

« I rendiconti o i bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali ».

È soppresso l'ultimo periodo del quarto comma del medesimo articolo.

Il Ministro del tesoro sottoporrà al Parlamento, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un disegno di legge per confermare o annullare le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, autorizzate in base a leggi speciali.

Art. 26.

(*Entrata in vigore*)

Le norme della presente legge si applicano a decorrere dall'anno finanziario 1979.