SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1095-A)

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE BOLLINI)

E

TESTO DEGLI ARTICOLI

approvato in sede redigente dalla Commissione stessa nella seduta dell'8 giugno 1978

PER IL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

e col Ministro delle Finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GENNAIO 1978

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

---

Comunicati alla Presidenza il 13 giugno 1978

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, i princìpi fondamentali in materia di bilancio, nel cui alveo è venuto svolgendosi quel lento processo riformatore che dovrebbe trovare oggi un significativo punto di approdo nella riforma delle norme della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio sono fissati dall'articolo 81 della Costituzione.

In via di estrema sintesi, sulla base di tale articolo può affermarsi che:

è al Governo, sotto la sua responsabilità collegiale, che incombe l'obbligo della predisposizione e della presentazione annuale alle Camera del bilancio di previsione;

al Parlamento spetta la sua approvazione, intesa come atto legislativo di indirizzo che conferma la fiducia in rapporto ad una complessiva autorizzazione a riscuotere e a spendere che coinvolge tutta l'organizzazio ne statale attraverso la quale si dovrà poi esprimere la politica finanziaria e di bilancio che fa da supporto al programma di Governo;

tale atto legislativo di indirizzo non può introdurre elementi innovativi di ordine sostanziale al quadro legislativo in vigore (natura formale della legge di bilancio);

le leggi che comportano nuove o maggiori spese devono indicare i mezzi di copertura corrispondenti: la norma, in sostanza, pur non sancendo il principio del pareggio, si preoccupa di preservare l'equilibrio finanziario sancito dalle Assemblee legislative all'atto dell'approvazione del bilancio di previsione.

Il costituente quindi ha voluto conferire valore di princìpi costituzionali a quel complesso di criteri tecnico-giuridici che nell'esperienza storica dei regimi parlamentari sono venuti delimitando il rapporto Governo-Parlamento nel processo di formazione del bilancio dello Stato; il costituente italiano però — e questo ci sembra l'elemento di maggior novità introdotto dall'articolo 81 della Costituzione — ha inteso introdurre un meccanismo di garanzia dell'equilibrio finanziario, sotto forma di un esplicito obbligo di copertura per le nuove iniziative legislative.

Sullo sfondo dei princìpi costituzionali rimaneva invariato l'assetto complessivo stabilito dalla legge di contabilità del 1923 (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) e dal relativo regolamento, emanato con regio decreto 23 maggio 1924.

La legge del 1923 rappresentò il completamento di quella linea di accentramento amministrativo e finanziario realizzata attraverso l'unificazione delle ragionerie e la rottura del legame operativo tra organi di amministrazione attiva e organi preposti al riscontro finanziario e contabile, linea già chiaramente implicita nella prima riforma di contabilità promossa dal Ministro delle finanza dell'epoca, Cambray-Digny (legge 2 aprile 1869) e poi proseguita con il primo testo unico sulla contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, cui fece seguito il regolamento del 4 maggio 1885, n. 3074.

Il nuovo Stato repubblicano eredita quindi una legislazione contabile che, per quanto riguarda la classificazione delle entrate e delle spese, è ispirata a criteri ragionieristici (essenzialmente aziendalistico-patrimoniali), rapportati ad una situazione generale segnata da un modesto intervento pubblico nei processi economici, mentre, per quanto riguarda i profili strutturali e funzionali delle procedure di spesa, è caratterizzata da una forte accentuazione del momento for-

male di legittimità (che si dispiega nel doppio controllo Ragioneria-Corte dei conti) con la concentrazione in una duplicità di organi centralizzati (Ragioneria generale dello Stato e Direzione generale del tesoro) della gestione effettiva delle operazioni di bilancio e di tesoreria.

Tale situazione, soprattutto in ordine ai profili classificatori delle entrate e delle spese, a fronte del progressivo accrescimento dell'intervento diretto ed indiretto dello Stato nel processo di formazione del reddito, apparve, fin dai primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, obiettivamente insufficiente a porre in evidenza i nessi sempre più stretti tra attività finanziaria pubblica e attività economica generale, e a misurarne i rapporti di reciproca interdipendenza. A partire quindi dalla legge 21 agosto 1949, presentata da Paratore e Ruini, che stabilì l'obbligo per il Governo della presentazione al Parlamento della Relazione sulla situazione economica generale del Paese, ha preso l'avvio un lento processo di superamento della precedente impostazione del bilancio che trovò un organico sbocco normativo nella riforma del 1964 (legge 1° marzo 1964, n. 62) che rappresenta l'unico serio tentativo innovatore in materia di bilancio sin qui avutosi.

In via di estrema sintesi i punti qualificanti della riforma del 1964 furono i seguenti:

rtitorno del bilancio dello Stato ad anno solare:

presentazione al Parlamento, nel mese di luglio, del rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre precedente, insieme al bilancio di previsione per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo;

lo stato di previsione dell'entrata e gli stati di previsione della spesa, con gli allegati bilanci delle amministrazioni autonome e con il quadro generale riassuntivo costituiscono un unico disegno di legge;

i residui delle spese correnti, non pagate entro il secondo esercizio successivo a quello a cui si riferiscono, si intendono perenti agli effetti amministrativi, potendo però riprodursi in un capitolo dei bilanci successivi.

I residui delle spese in conto capitale, possono essere mantenuti in bilancio finchè permanga la necessità delle spese e in ogni caso non oltre il quinto esercizio successivo a quello in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento;

il conto dei residui è tenuto distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata alla competenza e viceversa;

classificazione economico-funzionale delle entrate e delle spese.

La legge 1° marzo 1964, n. 62, rappresenta quindi un primo tentativo di adeguamento del bilancio alla nuova e ben più ampia funzione che lo Stato è chiamato ad assolvere nei processi economico-sociali che sostengono lo sviluppo del Paese.

Non è casuale che essa fu varata agli inizi degli anni '60 quando, in concomitanza con l'avvio di una diversa fase della politica italiana, il tema della programmazione, economica sembrò quasi porsi come l'elemento qualificante del nuovo indirizzo politico. Purtroppo le speranze appuntatesi intorno al metodo della programmazione andarono largamente deluse per molte e complesse ragioni, ma non v'è dubbio che tale fallimento è in una certa misura addebitabile anche ad una mancata soluzione del nesso programmazione-bilancio.

Non è evidentemente questa la sede per cercare di ripercorrere le vicende e le inadempienze della programmazione; è comunque chiaro che tale nesso, sebbene individuato con una certa chiarezza fin dall'avvio della fase preparatoria del primo programma economico nazionale, non riuscì mai a trovare adeguate soluzioni tecnico-giuridiche.

La questione è rimasta per troppo tempo aperta perdendosi un'occasione di eccezionale importanza per agganciare con correttezza le politiche di programmazione al processo di formazione e di approvazione degli indirizzi espressi dal documento contabile fondamentale dello Stato. Bisognerà attendere sino al marzo 1976, a quasi sei anni dall'attuazione dell'ordinamento regionale, per avere con la legge 19 marzo 1976, n. 335, la prima decisiva riforma che collegasse i

programmi di sviluppo ai bilanci annuali e pluriennali delle Regioni. Essa ha rappresentato obiettivamente una sostanziale anticipazione di un processo riformatore che pareva destinato a rapidamente mutare anche la contabilità statale. Tale processo è stato assai lento ed è sembrato avviarsi solo quando si stava delineando un mutamento dei rapporti politici e la crisi del Paese mostrava tutta la sua gravità.

Nel maggio 1976 la legge n. 209 fissava per la prima volta l'obbligo del Ministro del tesoro di presentare al Parlamento una stima sulle previsioni di cassa. Nel luglio 1977 le legge n. 407 tendeva a realizzare una progressiva riduzione dei residui; spostava al 30 settembre la data di presentazione del bilancio; unificava la nota illustrativa del bilancio alla relazione previsionale e programmatica; stabiliva la presentazione entro il 31 gennaio di una stima di cassa riferita alla gestione del bilancio, di tesoreria e dell'intero settore pubblico allargato. Nel dicembre 1977 la legge n. 951 prefigurava la futura legge finanziaria.

Il 16 gennaio 1978 il ministro Stammati presentava al Senato il disegno di legge numero 1095 riguardante la riforma delle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Dopo oltre mezzo secolo il processo di revisione delle norme di contabilità entrava nella fase risolutiva.

Il disegno di legge n. 1095 rappresenta lo sviluppo ed il superamento degli obiettivi conseguiti con la riforma del 1964: quest'ultima ha cioè consentito un primo adeguamento della rappresentazione complessiva dei dati del bilancio, allo scopo di inserirli meglio nella ricostruzione dei conti nazionali, evidenziando con maggior chiarezza il ruolo ed il peso che l'intervento statale veniva ad assolvere. L'obiettivo della riforma oggi in discussione è molto più ambizioso: si tratta di restituire al processo di formazione del bilancio dello Stato una reale capacità di manovra e di scelta su tutti i flussi finanziari pubblici che direttamente o indirettamente sono condizionati dalla legislazione statale.

Si tratta cioè di deossificare la struttura del bilancio superando il carattere puramente recettizio: ciò evidentemente implica profonde trasformazioni nella tecnica di formazione ed approvazione parlamentare del bilancio, i cui profili costituzionali vanno in ogni caso attentamente valutati. In linea generale comunque i punti cardine nei quali si articola questo nuovo processo di formazione e di approvazione del bilancio, quali delineati nel disegno di legge n. 1095 sono i seguenti:

affiancamento del bilancio di cassa a quello tradizionale di competenza;

proiezione triennale, aggiornata ogni anno, delle previsioni di competenza;

ridefinizione dell'area del settore pubblico allargato e indicazione di forme e modi per un adeguamento complessivo delle strutture di tutti i bilanci degli enti pubblici rientranti nel settore;

introduzione, accanto al disegno di legge di approvazione del bilancio, di un nuovo strumento normativo (la cosiddetta « legge finanziaria ») nel quale si introducono le innovazioni, anche di ordine sostanziale, che appaiono indispensabili a tradurre in atto la manovra di bilancio e il governo della spesa pubblica.

Tale riforma del bilancio va quindi vista in collegamento con un più generale discorso di rilancio del metodo della programmazione che oggi viene articolandosi, attraverso specifici strumenti legislativi (legge sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, riconversione industriale, legge cosiddetta « quadrifoglio »).

BILANCIO DI COMPETENZA E DI CASSA

Come si è detto il disegno di legge 1095 compie una precisa scelta a favore dell'introduzione di un bilancio cassa accanto al bilancio di competenza, aventi entrambi valore giuridico. Non è facile riassumere le ragioni di questa scelta.

Numerose erano le alternative possibili.

In sede giuridica ed economica le principali soluzioni prospettate, erano: bilancio di competenza avente valore giuridico e bi-

lancio di cassa con funzioni conoscitive; bilancio annuale di cassa affiancato da un bilancio pluriennale di competenza; bilancio misto di competenza per le spese correnti e di cassa per le spese in conto capitali; bilancio di crediti e debiti; bilancio di competenza e di cassa, aventi entrambi valore giuridico.

Bisogna valutare attentamente vantaggi e svantaggi attribuiti a ciascuna proposta e verificare la concreta attuabilità in rapporto al nostro quadro istituzionale, alle nostre strutture amministrative.

Vediamo innanzi tutto quali sono le critiche che vengono mosse all'attuale struttura del nostro bilancio di competenza.

Ha scritto M.S. Giannini: « il bilancio di competenza è macchinoso (per gli aggiustamenti in corso di gestione richiede appositi procedimenti); rigido (impegnati tutti fondi di capitolo di spesa, per svolgere attività che comportino pagamenti su di esso o si attende il bilancio successivo, o si procede a variazioni); costoso (la divisione tra competenza e residui e la gestione dei conti residui impegna moltissime attività di uffici); meccanico (una volta impegnata la spesa, la somma resta disponibile anche se non è erogabile, immobilizzandosi per anni); è formalistico (se la spesa è munita di idonee documentazioni, passa ogni controllo, anche se sostanzilamente ha diverso contenuto) ».

Sono rilievi politici di non poco momento.

Per contro i vantaggi sono invece rappresentati da una più esatta determinazione della sfera giuridica assegnata al Governo e al Parlamento; dalla possibilità di conoscere meglio il costo effettivo dei pubblici servizi; dalla opportunità di individuare le responsabilità degli organi amministrativi in relazione alle gestioni di ciascun esercizio. In altre parole « è più facilmente assoggettabile a controlli formalistici e dà un ordine chiaro agli amministratori » (M. S. GIANNINI).

Il bilancio di cassa, sostengono vari autori, semplifica le scritture, non ha bisogno di quello di competenza; evita i residui e la tenuta della loro contabilità; già oggi viene assunto a base per l'inserimento della finanza statale nel bilancio economico nazionale; è più vicino alla fase della gestione e riduce la differenza fra i dati del preventivo e quelli del consuntivo.

Da un punto di vista economico quel che interessa sono certamente i risultati di cassa, in particolare per quanto riguarda gli effetti sulla disponibilità dei mezzi di pagamento.

Il bilancio di cassa si presenta quindi come essenziale ai fini del governo della liquidità e come ausilio indispensabile per il controllo della spesa pubblica.

Per contro, scrive il Parravicini, « il bilancio di cassa non sopprime i residui, ma si limita a denunciarli a consuntivo, talchè i residui nell'esecuzione della spesa permangono, con la sola differenza, però che il sistema informativo non fornisce dati intorno a questa situazione ». Di più, si aggiunge, il Governo potrebbe assumere impegni per esercizi successivi, che non figurerebbero nel bilancio di cassa dell'anno in corso e potrebbe preparare oneri gravosi per l'avvenire senza darne notizia; vi sarebbe una pratica impossibilità di ripartire le riscossioni e i pagamenti previsti per ciascun esercizio; maggiore diverrebbe la possibilità di eludere gli obblighi di copertura previsti dall'articolo 81 della Costituzione.

A queste valutazioni di ordine generale occorre aggiungere però che la differenza tra i due sistemi, nella pratica, a causa delle numerose deroghe e integrazioni introdotte, risultano assai meno rigide di come potrebbero apparire. Del resto il classico sistema inglese del bilancio di cassa, a cui spesso si fa riferimento, in realtà è « anche un piano di gestione cui è connessa una serie di autorizzazioni e di limitazioni » (C. BENTIVEGNA).

Quanto alle altre proposte è presto detto.

Il bilancio misto, di cassa per le spese in conto capitale e di competenza per le spese correnti, nasce dalla constatazione di un divario assai marcato tra i dati di cassa e quelli di competenza per le spese di investimento e per le spese correnti. Le obiezioni principali a questa proposta consistono nel fatto che il bilancio perderebbe di chiarezza, diverrebbe un documento compo-

sito data l'eterogenea natura dei dati in esso contenuti » (G. STAMMATI). Del resto, notava il Parravicini, « se il dilemma tra bilancio di competenza e bilancio adi cassa non si pone per le spese correnti, ma per le spese per opere pubbliche, per investimenti di incentivazione economica, in breve per le spese pluriennali; ebbene anche per queste ultime spese il dilemma può risolversi in favore del bilancio di competenza, purchè sia rivisto il meccanismo finanziario delle leggi pluriennali di spesa.

Da ultimo occorre rilevare che le problematiche relative alla scelta tra i due sistemi devono essere valutate anche in una prospettiva temporale, di collegamento tra bilancio annuale e bilancio pluriennale. La proposta di bilancio misto invece non affronta questi aspetti. Il bilancio di « crediti e debiti » considera invece le entrate e le spese nella fase intermedia: alla scadenza dei crediti (entrate) e dei debiti (spese). Tale bilancio ha però mostrato nei paesi dove è stato adottato (Belgio) una serie di limiti e sta evolvendo verso un modello di cassa anche per le spese. Non offre quindi un punto di riferimento certo.

Più interessante è la proposta di bilancio integrato, bilancio annuale di cassa e pluriennale di competenza; la necessaria introduzione del bilancio pluriennale non risolve però il problema centrale che è quello relativo al tipo di bilancio annuale da adottare. In realtà la soluzione prospetta una scelta pura e semplice a favore del bilancio di cassa. Invece la proposta di un bilancio di competenza autorizzativo, affiancato da un bilancio di cassa con funzioni conoscitive è già in grande misura contenuta nella situazione presente, soprattutto dopo le modifiche sostanziali introdotte: obbligo di presentare stime trimestrali sulla gestione di tesoreria e stime annuali sulla previsione di cassa della gestione di bilancio e di tesoreria.

E tuttavia questa situazione, così come la soluzione prospettata, non è ancora ritenuta soddisfacente.

Ciò soprattutto perchè il bilancio di cassa senza rilevanza giuridica risulta scarsamente attendibile, non incide concretamente sulle misure da assumere per il governo dei flussi finanziari reali e quindi non produce effetti finali sulle erogazioni.

Anche prendendo in esame i documenti parlamentari sulla materia il quadro che ne risulta non è privo di incertezza. Infatti i lavori del comitato interparlamentare di studio sull'articolo 81 della Costituzione già consideravano « l'opportunità dell'eventuale adozione di un nuovo tipo di bilancio (di cassa (in sostituzione totale o parziale di quello attuale (di competenza) ma non giungevano però a delle conclusioni. I documenti della programmazione considerano l'opportunità di introdurre in un primo tempo, a fianco del bilancio di competenza, anche un bilancio di cassa ma chiamato progressivamente a sostituirlo anche nei suoi effetti giuridici. La stessa commissione di indagine sulla spesa pubblica pur dichiarando preferibile il bilancio di cassa non esclude la ipotesi di « una duplice versione del bilancio »; cassa e competenza, semprechè tanto l'uno quanto l'altro vengano collegati ad autonomi e ben individuati effetti giuridici.

La vera scelta a favore del doppio bilancio di competenza e di cassa, aventi entrambi valore giuridico, viene fatta dalla legge n. 335 del 1976, relativa al coordinamento dei bilanci regionali. Una scelta che ha già positivamente superato una prima fase di sperimentazione.

Essa appare come una soluzione capace di ridurre gli inconvenienti e di accrescere i vantaggi offerti dall'uno e dall'altro sistema. Una scelta che diverrà definitiva se reggerà alla prova dell'esperienza, o sarà solo la indispensabile fase di passaggio verso un nuovo sistema.

Anche a questa soluzione non mancano rilievi.

Una obiezione di principio ai due bilanci viene dal Parravicini secondo il quale, « due tipi di vincoli non possono coesistere » e i « vincoli che il Parlamento pone all'Esecutivo non possono essere che di un'unica natura ».

Un'altra obiezione viene mossa a questa soluzione ed è che essa introducendo un

doppio vincolo, sul fronte della cassa e della competenza, può determinare un irrigidimento tale da rallentare le spese. Nel senso che « potrebbe verificarsi che delle spese, già regolarmente impegnate e liquidate, non possano essere ordinate per mancanza di capienza del relativo stanziamento di cassa. In questi casi o si renderebbero necessarie delle variazioni del bilancio di cassa, da aggiungersi alle variazioni di competenza, donde gli inevitabili ritardi, o si tenderà a sopravvalutare gli stanziamenti di cassa al fine di garantire un margine di sicurezza per l'effettuazione dei pagamenti » (G. MARCON); oppure si tenderà a sottovalutare gli stanziamenti di cassa, allo scopo di frenare la spesa statale di fronte alle crescenti difficoltà del bilancio di cassa.

Per superare le difficoltà del secondo caso, la legge n. 335 del 1976 ha previsto un apposito fondo, sul solo bilancio di cassa (art. 12), il cui ammontare massimo, in rapporto alle complessive autorizzazioni a pagare, è stabilito in misura non superiore ad un dodicesimo, destinato a prelievi e relative destinazioni ed integrazioni degli altri capitoli di spesa del bilancio di cassa.

Nel primo caso, la sopravvalutazione degli stanziamenti di cassa, potrebbe fare insorgere contrasti tra le scelte più restrittive, indicate nel bilancio di competenza e quelle più ampie, indicate dal bilancio di cassa. Da qui la necessità di una accorta gestione che non alteri la scala delle priorità definite nel bilancio di competenza; altrimenti potrebbero crearsi ulteriori spazi di discrezionalità.

A conclusione di questa analisi occorre aggiungere che la soluzione adottata, nel presente disegno di legge, non è ovviamente quella ideale ma quella ritenuta possibile. Tale soluzione, la più ragionevole perchè non crea brusche rotture con l'ordinamento, introduce elementi di novità rilevanti, è coerente con la riforma dei bilanci regionali; avvia un necessario processo di trasformazione del bilancio statale tale da renderlo uno strumento più efficace per la politica economica e finanziaria del paese.

BILANCIO PLURIENNALE

Le caratteristiche più significative del bilancio pluriennale, proposte dall'articolo 3 del disegno di legge 1095, sono le seguenti: bilancio di competenza riferito a un periodo di tre anni con aggiornamento annuale; strutturato per categorie di entrata e per aggregati economico-funzionali di spesa; costruito su due parti: nella prima le entrate e le uscite sono esposte in base alla legislazione vigente, nella seconda in coerenza con gli obiettivi dei programmi settoriali e generali presentati dal Governo; la previsione di entrata, in base alla legislazione vigente, è sede di riscontro della copertura finanziaria delle spese.

Le differenze rispetto alla legge n. 335 del 1976, che ha avuto il merito, non sufficientemente apprezzato, di aver per prima introdotto il bilancio pluriennale, sia pure al solo livello regionale, riguardano: il collegamento con il programma di sviluppo; un diverso arco temporale (massimo cinque anni); una struttura più analitica con l'indicazione di tutte le quote relative al primo e al secondo anno; riscontro della copertura delle spese sull'insieme delle risorse (a legislazione in vigore e a quella prevista).

Bisogna riconoscere che il bilancio pluriennale è una innovazione assai importante anche se necessariamente affronta e risolve solo una parte dei problemi che si aprono quando si avvia concretamente un processo di programmazione.

Mi riferisco a problemi giuridici, finanziari ed economici che hanno costituito materia di studi, ricerche e proposte anche parlamentari: i vari progetti elaborati durante gli anni in cui si è tentato di dar vita alla programmazione economica, fino alle conclusioni dell'ultima indagine conoscitiva sulla spesa pubblica.

Tanti progetti, tante proposte anche meditate e ragionevoli sono rimaste purtroppo lettera morta.

Le difficoltà della nostra economia e la drammaticità della crisi della finanza pubblica, le conseguenti ripercussioni politiche

che ne sono derivate sembrano spingerci ora a superare l'enorme ritardo accumulato e ad approntare nuovi strumenti capaci di darci una valutazione e un controllo effettivo della finanza pubblica nel suo complesso, inquadrate in un orizzonte più vasto di quello annuale.

Con l'introduzione accanto al bilancio annuale di un bilancio pluriennale noi diamo una prima positiva risposta.

Il bilancio pluriennale può permetterci di stabilire un rapporto più fecondo tra situazione e prospettiva della nostra economia, da un lato, e scelte di politica economica, dall'altro; tra politica a breve e politica a medio termine. Finalmente avremo uno strumento per verificare come le indicazioni programmatiche generali si traducono in obiettivi reali e per stabilire con quali prevedibili risorse tali obiettivi potranno essere realizzati e in quale arco di tempo.

Occorre aver chiaro che la finanza pubblica è giunta a un tale punto di crisi che il suo risanamento non può essere affidato a meccanismi spontanei, nè può realizzarsi in tempi brevi; si tratta invece di una operazione difficile e complessa. Un programma di risanamento richiede quindi una strategia pluriennale, un comportamento rigoroso, coerente e costante, l'adozione di misure capaci di agire nei tempi lunghi, con la necessaria flessibilità e in stretto rapporto con la dinamica del sistema economico.

Da qui l'esigenza di valutare e porre sotto controllo le disponibilità reali e gli spazi di manovra possibilità nei futuri bilanci dello Stato.

Non si capisce come altrimenti si possano responsabilmente decidere, nei bilanci annuali, spese ricorrenti e spese pluriennali ricadenti su esercizi successivi, senza avere prima una ragionevole previsione delle possibilità offerte dai bilanci futuri.

Persino nella copertura delle leggi pluriennali di spesa, nonostante l'articolo 81 della Costituzione, si è adottata la linea del rinvio, senza alcun obbligo di verifica delle compatibilità future. Per anni si è agito così, fiduciosi nella espansione naturale delle risorse procurate dallo sviluppo economico; ignorando i problemi delle coerenze e delle compatibilità che inevitabilmente saranno insorti; decidendo nei bilanci annuali senza prevedere e disinteressandoci di quel che sarebbe accaduto nei bilanci futuri.

Il bilancio pluriennale deve dunque diventare il punto di riferimento e una guida operativa per la redazione dei bilanci annuali; deve rendere completo il processo decisionale in materia di bilancio, indicando i mezzi e gli strumenti di attuazione delle scelte programmatiche, delle politiche di settore, dei programmi di investimento il cui orizzonte temporale si prevede non possa concludersi in un singolo esercizio.

Detto questo occorre tenere presenti anche le difficoltà e i problemi che sorgono nel definire la natura, il contenuto, la struttura, la durata e il quadro politico e costituzionale entro il quale collocare il bilancio pluriennale.

Innanzitutto c'è da rilevare che lo Stato, che ha imposto alle Regioni con la legge n. 335 di « elaborare il bilancio pluriennale con riferimento al programma regionale di sviluppo », non ha un suo programma economico. Ciò non potrà non creare difficoltà nella formulazione della parte programmatica del bilancio pluriennale.

Il punto critico non è tanto l'assenza di un riferimento formale a un programma economico inesistente, quanto quello derivante dall'assenza di una concreta politica di programmazione.

È evidente che il bilancio pluriennale non può stare appeso al nulla, nè essere sostitutivo del programma economico dato il suo contenuto particolare.

Ma intanto che fare? Si può stabilire un puro riferimento formale a un programma economico che non c'è e non si sa se e quando potrà essere varato, ma così facendo si fornirebbe direttamente un alibi alla formulazione di un bilancio pluriennale svincolato da ogni riferimento. O non è forse meglio collegarsi alle cose limitate, ma tuttavia esistenti?

Se un programma economico verrà formulato, come è auspicabile, è ovvio che esso sarà il punto di riferimento necessario e

obbligatorio, ma intanto se vogliamo avere il bilancio pluriennale per il 1979-1981 ancoriamoci a quello che c'è cercando di contribuire, senza fughe in avanti, anche nella elaborazione del bilancio pluriennale, si tratta di dare maggiore organicità a quel tanto di programmazione oggi esistente e di renderla coerente con il quadro economico nazionale.

Una cosa, d'altronde è certa: l'adozione del bilancio pluriennale presuppone l'esistenza di una programmazione assai impegnativa anche sul terreno politico; si deve perciò aprire in tempi brevi una fase nuova, con la definizione dei contenuti e dei modi attraverso i quali dare organicità e concretezza a una realistica programmazione della nostra economia.

Bisognerà forse accantonare disegni teorici onnicomprensivi o progetti troppo ambiziosi, la cui attuazione viene sempre rinviata a un non precisato futuro; bisognerà rivedere un assetto istituzionale che non ha retto alla prova e che esercita una supremazia solo formale, dando invece una sistemazione più organica a strutture consolidate e in grado di intervenire nei processi decisionali reali; bisognerà utilizzare e coordinare meglio strumenti, introdotti di recente, e capaci di intervenire nei concreti processi di programmazione; bisognerà infine collegare strettamente ogni proposta di programmazione ai problemi strutturali e sostanziali che occorre oggi risolvere.

Non è certo questa la sede per sviluppare il discorso su come rilanciare, in modo nuovo, la programmazione economica. Un breve cenno era però doveroso.

Se si entra nel merito della proposta sulla formazione del bilancio pluriennale ci si accorge che non pochi problemi rimangono da esaminare.

Intanto quale valore dobbiamo attribuire al documento di bilancio pluriennale: è una semplice previsione? Se così fosse non creerebbe alcun vincolo per l'amministrazione. È un semplice atto di Governo? E allora non può creare alcun vincolo programmatico per il Parlamento e neppure costituire la base legittima per il riscontro della copertura finanziaria della legge di spesa. Il bilancio deve ovviamente essere approvato dal Parlamento e, se è possibile esprimere pareri in materia, logica vorrebbe che la sua approvazione avvenga prima del bilancio annuale di cui è il supporto indispensabile. Comunque, a nostro parere, ci deve essere una approvazione almeno in sincronia con il bilancio annuale. La scelta di un bilancio pluriennale di sola competenza e non di cassa è stata fatta avendo riguardo alla difficile fase di trapasso aperta dalle innovazioni introdotte dal presente disegno di legge (bilancio annuale di cassa e di competenza, bilancio pluriennale, legge finanziaria ecc.). Fase che ha bisogno di un periodo di messa a regime e di una necessaria sperimentazione. Il bilancio pluriennale redatto in termini di competenza risponde, tra l'altro, a evidenti ragioni di cautela.

Come giudichiamo l'arco temporale che esso intende coprire? Perchè tre anni e non cinque (come il massimo previsto per i bilanci regionali)? Le esperienze internazionali su questo tema sono contrastanti; se si dà maggior valore ai tempi necessari per le operazioni di riassetto della finanza statale o agli obiettivi programmatici da perseguire l'arco temporale deve necessariamente allungarsi. si deve però tenere conto che « le difficoltà inerenti alle previsioni economiche crescono con l'ampliarsi dell'orizzonte temporale considerato. Perciò le proiezioni di medio termine sono soggette ad ampi margini di errore e variazioni relativamente ampie nella stima delle risorse disponibili » (Samuel Goldman); la scelta di un bilancio triennale appare pertanto ragionevole e del tutto fondata.

La proposta contenuta nel disegno di legge n. 1095 cerca di evitare variazioni troppo ampie prevedendo un bilancio a struttura scorrevole da aggiornarsi cioè annualmente in occasione della presentazione del bilancio annuale. (Come si è detto il bilancio pluriennale conterrà due parti, una a legislazione invariata e l'altra coerente con gli obiettivi programmatici).

Per la proiezione pluriennale delle due serie di dati, occorrerà utilizzare quelle ipotesi di andamento dell'economia che saranno ritenute le più ragionevoli e convincenti,

tenuto conto delle reciproche influenze esercitate dalla politica di bilancio sull'economia e dell'economia sul bilancio. Queste ipotesi, e le possibili alternative, dovranno ovviamente essere esposte e documentate al fine di consentire una valutazione sulla loro attendibilità; senza di che l'intero bilancio pluriennale si trasformerebbe in una incomprensibile, costosa, inutile esercitazione.

Il processo di scorrimento e di aggiornamente introduce previsioni per l'esercizio finanziario che viene aggiunto, e modifica, quando è necessario, quelle previste per gli esercizi intermedi. Come appare evidente, tale processo non si riduce nè all'aggiunta di un anno all'altro, nè alla semplice ricostruzione dell'arco temporale prefissato. In particolare, per la parte a legislazione invariata, l'aggiornamento riguarderà l'inserimento delle spese e delle entrate deliberate nel corso dell'anno e le modifiche delle previsioni rese necessarie dall'evolversi della situazione.

Per la parte programmatica invece lo scorrimento riguarderà i mutamenti intervenuti nelle previsioni della dinamica dello sviluppo economico, e nella politica di bilancio resa necessaria per eseguire, nelle mutate condizioni economiche e sociali, gli obiettivi e le scelte programmatiche. Il bilancio pluriennale deve naturalmente stabilire dei precisi vincoli al saldo netto da finanziare per ciascuno dei tre anni considerati, ciò soprattutto per prevedere e programmare le progressive riduzioni dell'indebitamento pubblico.

Per quanto riguarda le previsioni pluriennali da porre a base del riscontro della copertura delle spese ricorrenti e delle spese pluriennali, la questione si è presentata assai delicata, data la struttura del bilancio pluriennale (parte a struttura determinata dalla legislazione invariata, parte programmatica) e la definizione dei modi cui pervenire alla valutazione complessiva dei limiti delle risorse prevedibili.

Alla fine si è adottata una soluzione assai articolata che fissa dei limiti per le spese correnti. Si tratta cioè di rendere possibile un controllo effettivo, di stimolare un processo di contenimento delle spese correnti e, al contempo, di prefigurare le possibili coperture per i prevedibili nuovi provvedimenti legislativi, soprattutto se si tratta di spese d'investimento.

LEGGE FINANZIARIA

La legge finanziaria è senza dubbio una delle innovazioni più significative e qualificanti del disegno di legge n. 1095. I problemi che essa solleva sono assai complessi. Per intenderli nel loro pieno significato bisogna recuperare la ricca tematica affrontata nel corso del lungo dibattito sulla programmazione e nei suoi rapporti con il bilancio dello Stato. Occorre anche tenere presenti le difficoltà procedurali e sostanziali incontrate dalla legge n. 951 del 1977, che rappresenta appunto il primo embrionale tentativo di introduzione, nel nostro ordinamento, della legge finanziaria.

Scopo essenziale della legge finanziaria è quello di recuperare uno spazio di manovra al bilancio dello Stato, irrigidito e inutilizzabile ai fini della politica economica a breve termine e paralizzato da un *deficit* colossale, accrescendo quindi il significato delle decisioni prese in sede di bilancio.

È noto che il bilancio dello Stato registra decisioni di spesa già deliberate da leggi sostanziali: da qui il suo carattere in gran parte ricettizio e irrigidito. Il crescere della spesa corrente, la predeterminazione delle quote annuali stabilite dalle leggi pluriennali, l'aumento dei trasferimenti, il pesante condizionamento del settore pubblico allargato, la scarsità delle risorse, il pauroso indebitamento hanno di molto ridotto lo spazio per le decisioni effettive da adottarsi in sede di bilancio.

Recuperare questo spazio di manovra, ridare significato al bilancio, censentire una valutazione complessiva delle decisioni di entrata e di spesa e del livello di indebitamento e di ricorso al mercato finanziario, stabilire le coerenze e le compatibilità tra programmi e risorse rappresenta lo scopo essenziale della legge finanziaria.

Con essa si vorrebbe poter ottenere un triplice risultato. Da un lato poter discutere concretamente sul merito della parte corrente del bilancio, oggi assai trascurata, verificando le ragioni e le motivazioni di certi incrementi di spese, controllare i costi di certi servizi, suggerire tagli, colpire inefficienze, in altre parole sottoporre a serrata verifica critica la gestione ordinaria del bilancio.

Dall'altro lato, con la discussione anticipata sulla legge finaziaria, affrontare il grosso tema del recupero delle capacità di manovra del bilancio, tirandolo fuori dalle sacche di un incredibile ed illogico irrigidimento che lo priva di qualunque valore ai fini della politica economica a breve termine. La discussione su questa parte del bilancio è sempre stata assai vivace in Parlamento, ma per forza di cose ha dovuto concentrarsi entro i limiti angusti di un residuo spazio già predeterminato da precedenti decisioni e senza una coerente esposizione di un quadro finanziario di insieme.

Infine, nell'esame del bilancio, i crescenti condizionamenti del settore pubblico allargato, non sono mai stati evidenziati nel loro complesso: da qui le sorprese, il ballo delle cifre e l'impressione che i dati del bilancio assomigliassero ad oggetti misteriosi e non controllabili.

L'eccezionalità della innovazione introdotta con la legge finanziaria sta tutta qui. Distinguere la discusione sul bilancio, cosiddetto inerziale, dalla manovra delle decisioni reali che si intende adottare, il tutto nel quadro di una esatta valutazione delle influenze del settore pubblico allargato e delle risorse effettivamente disponibili. La discussione sulla legge finanaziaria riguarda appunto come, dove e quando si deve operare per rendere concreta la manovra di bilancio.

La soluzione prospettata coinvolge innanzitutto le entrate. Una volta all'anno, in occasione del bilancio si dovranno proporre modifiche, adattamenti, integrazioni alle leggi di entrata in modo da dare organicità e coerenza alla manovra del prelievo fiscale e tributario. La manovra fiscale non dovrà più esere discontinua e casuale, ma dovrà essere messa in rapporto, e trovare la sua giustificazione, con la stiuazione complessiva del sistema con la necessità di controllare e ridurre il *deficit* e con concreti e deliberati programmi di investimento.

Il controllo e la manovra della spesa dovranno innanzitutto effettuarsi valutando una per una le leggi pluriennali, indicando concretamente, per ciascuna legge, quale quota anuale si ritiene necessario e possibile assegnare per l'esercizio che si va deliberando. Ciò richiederà oltretutto un controllo sistematico del reale grado di attuazione delle leggi pluriennali e si darà un colpo al processo degenerativo dei residui passivi. Il bilancio perderà quindi, per questa parte, il suo carattere meramente ricettizio.

Per le leggi in elaborazione o già presentate o che il Parlamento delibererà si ricorre, come è noto, ai cosiddetti fondi globali che rappresentano in ogni bilancio, un capitolo generico dove si concentrano gran parte delle decisioni più caratterizzanti del bilancio annuale. Ebbene anche per i fondi globali spetterà alla legge finanziaria indicarne la dimensione complessiva e specificarne l'articolazione economico-funzionale.

La funzione della legge finanziaria non si esaurisce qui. Essa deve affrontare anche operazioni assai ardue ma estremamente necessarie: quelle di rivedere le leggi di spesa che per i meccanismi introdotti, per gli automatismi previsti o per i processi espansivi determinatisi, portano ad un utilizzo di risorse non coerente e proporzionato con le nostre attuali possibilità finanziarie.

Non si tratta di ipotizzare la revisione di tutte le leggi, di tutti i meccanismi, ma soltanto di quelle leggi che possono realmente produrre significative riduzioni di spesa.

Ove necessario la revisione della legge potrà naturalmente essere fatta anche nel senso di allargare le previsioni di spesa in relazione agli obiettivi ed ai programmi che il bilancio si propone di realizzare.

Lo sforzo che si sta compiendo per sottoporre al controllo il settore pubblico allargato (controllo dei flussi finanziari, adeguamento di bilanci, governo coordinato delle giacenze di tesoreria, eccetera) deve trovare,

nella legge finanziaria il suo punto di verifica e di sistemazione normativa. La dimensione dei trasferimenti, i meccanismi attraverso i quali essi si realizzano, i tempi e i modi del loro utilizzo devono essere analiticamente rappresentati. Ciò consentirà non solo di valutare gli oneri ricadenti sul bilancio o sulla finanza statale ma anche di valutare, per tutti gli enti del settore pubblico allargato, la reale situazione debitoria o la quota da loro ottenuta di ricorso al credito totale interno.

Con deliberazione appropriata, rispettosa cioè del diverso grado di autonomia dei diversi enti, si potrà quindi ragionevolmente dettare norme che armonizzino il loro comportamento finanziario e gestionale al quadro economico generale del paese e alla politica economica e di bilancio dello Stato.

In altre parole l'indebitamento dello Stato nelle sue complesse articolazioni non dovrà più essere un dato residuale di un insieme scoordinato di comportamenti, ma un dato governabile sottoposto ad una valutazione economicamente e politicamente responsabile da parte del Governo e del Parlamento.

Così facendo non si carica forse la legge finanziaria di troppi significati? Non ci facciamo forse troppe illusioni? Basta un documento così concepito a risolvere tanti e complessi problemi? E soprattutto non si rischia di fare della legge finanziaria l'unico e qualificante documento sulla politica di bilancio?

Questo rischio indubbiamente c'è, ma la formulazione adottata nel testo consente di avviare, anche sperimentalmente e responsabilmente, tale processo riformatore.

Deve essere chiaro che la legge finanziaria, come il bilancio annuale e pluriennale e gli stessi interventi di politica economica e monetaria devono essere visti come strumenti attuativi della politica definita nella relazione previsionale e programmatica. Il documento di indirizzo fondamentale di sintesi politica resta quindi la relazione previsionale e programmatica. La legge finanziaria evidenzia unitariamente i flussi e la loro manovra in termini di distribuzione e di utilizzo delle risorse ma la relazione previsionale e programmatica, come recita l'apposito articolo deve « rendere esplicito e dimostrare le coerenze e le compatibilità tra quadro economico generale, entità e ripartizione delle risorse, obiettivi programmatici e di politica economica e impegni finanziari previsti nei bilanci annuali e pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato ». A questo scopo nella stessa relazione previsionale saranno allegate anche tutte le relazioni programmatiche di settore e lo stato di attuazione di tutte le leggi pluriennali di spesa.

Questione di particolare rilevanza è stata sollevata nel corso dell'ampio ed approfondito dibattito svoltosi in 5ª Commissione e cioè il carattere della legge finanziaria, il problema della copertura finanziaria, i suoi rapporti con la legge di bilancio, le procedure della sua discussione.

La legge finanziaria è legge sostanziale o no, e se non lo è qual è il suo carattere? A questo proposito occorre anzitutto precisare che non è stato possibile predeterminare un *iter* strettamente congiunto, come se fosse un unico documento, con il bilancio dello Stato.

Se la legge finanziaria modifica leggi sostanziali che devono essere recepite nel bilancio dello Stato, essa deve prima diventare una legge e cioè essere approvata dai due rami del Parlamento. Le vicende procedurali della prima legge finanziaria, la n. 951 del 1977, hanno definitivamente risolto questo problema nel senso indicato. La definizione di una diversa procedura coma indicata nell'originario disegno di legge (« la legge finanziaria e il disegno di legge del bilancio sono approvati, nell'ordine, con votazioni immediatamente successive, per poi essere contemporaneamente inviate all'altro ramo del Parlamento ») invade la sfera dei poteri di autoregolazione delle Camere ed è improponibile. Rimaneva di prendere in esame la tesi o di una sua anticipata approvazione (a giugno, luglio) o della presentazione contemporanea con la legge di bilancio, lasciando alle procedure parlamentari la definizione del suo *iter*.

L'anticipazione della legge aveva il vantaggio di offrire un maggior lasso di tempo per

la modifica, spesso complessa, delle leggi sostanziali e di evitare quindi il pericolo di dover ricorrere all'esercizio provvisorio, ma lo svantaggio di staccare tali decisioni dal quadro d'insieme (la relazione previsionale e il bilancio si presentano a fine settembre).

La presentazione contemporanea delle scelte di bilancio tenendo insieme i provvedimenti, legge finanziaria e bilancio, consentirebbe di rendere più penetrante l'esame di merito da parte delle Commissioni parlamentari, di caratterizzare meglio la discussione nelle commissioni finanziarie e di bilancio, ed infine di qualificare e concentrare la discussione in Aula sul significato reale delle decisioni di bilancio.

Scartata la tesi di due atti complementari e della approvazione contemporanea della legge finanziaria e della legge di bilancio, si è presentato il problema della copertura delle spese previste dalla legge finanziaria. Per le maggiori entrate e per le riduzioni di spesa ottenute modificando leggi sostanziali la questione non si pone. Ma se si determinano le quote annuali per le spese pluriennali o la dimensione del fondo globale, o le quote dei trasferimenti agli enti a finanza derivata, come si coprono queste spese? La modifica, in aumento delle entrate, o in diminuzione delle spese, può non essere sufficiente. Bisogna quindi che le indicazioni della legge finanziaria vengano recepite e determinate dalla legge di bilancio e con i mezzi di bilancio ritrovino la loro copertura, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, e quindi la loro validità. Ciò spiega il duplice carattere che verrà ad assumere la legge finanziaria; da un lato legge sostanziale laddove opera aumenti di entrate o riduzioni di spesa, oppure aumenti di spese compensate dall'aumento delle entrate, dall'altro legge programmatica, indicativa per le spese non coperte da adeguate risorse.

In pratica si tratta di un provvedimento, come notava Antonio Pedone riferendosi ai fondi globali, per molti lati analogo a quello delle *resolutions* del Congresso americano, le quali hanno un carattere impegnativo ma non vincolante. Il vincolo giuridico formalmente nascerà dal loro accoglimento nella legge di bilancio.

La tipicità della legge finanziaria non potrà — a nostro avviso — non trovare un riflesso adeguato anche nelle procedure parlamentari, non potendosi ovviamente estraniare le commissioni di merito dall'esame approfondito delle materie rientranti nei rispettivi ambiti di competenza.

FONDI GLOBALI E RICORSO AL MERCATO FINANZIARIO

Tra le altre, due questioni sono state ampiamente discusse in Commissione: le norme che regolano i fondi globali e il ricorso al mercato finanziario.

Il primo di questi argomenti è stato risolto per la prima volta nelle norme di contabilità. I cosiddetti fondi speciali o globali sono nati dall'esigenza di tenere conto anche dei provvedimenti legislativi in corso di approvazione all'atto della definizione del progetto di bilancio di previsione, ma per tanti anni non hanno trovato regolamentazione alcuna. Da qui le non sopite polemiche sulla loro legittimità, sul significato da attribuire agli elenchi allegati nei quali si precisa di quali provvedimenti si tratta, sulla possbilità di modificare detti elenchi, e a chi era attribuito tale potere di modifica.

Il testo presentato recepisce le posizioni, in dottrina e in prassi parlamentare, prevalenti e consolidate.

Trattasi, come nota M. S. Giannini « di fondi sotto condizione, nel senso che se l'atto normativo non si perfeziona, ritornano disponibili », quindi pienamente legittimi « essendo certo che nessun divieto esiste circa l'apponibilità della condizione anche all'atto normativo, specie ad atto normativo quale la legge di bilancio ».

Mentre la giurisprudenza della Corte dei conti ha riconosciuto il carattere indicativo e non tassativo degli elenchi, la prassi parlamentare è nel senso che il potere di modifica degli elenchi è dei titolari del potere di iniziativa legislativa, cioè Governo e Parlamento.

Infine l'ammontare dei fondi globali è indicato dalla legge finanziaria e, data la natura di questa legge, essi verranno giuridicamente determinati dalla legge di bilancio.

Si colma così un vuoto nella nostra normativa contabile acquisendo e regolamentando uno strumento che si è rilevato estremamente utile per la politica di bilancio.

Il secondo argomento riguarda il finanziamento delle leggi attraverso il ricorso al mercato finanziario. Se ne è discusso anche sotto il profilo della sua legittimità costituzionale. Non pare, anche per prassi consolidata, che il ricorso all'indebitamento per far fronte a nuove o maggiori spese possa sollevare questioni di legittimità. Se mai è da discutere sulla necessità e sui modi per provvedere all'estinzione del mutuo. Vi era invece da risolvere il problema della sistematica omissione in bilancio delle spese destinate ad essere finanziate con il ricorso al mercato dei capitali. La prassi era nel senso di rinviare l'iscrizione del netto ricavato al momento in cui si perfezionava l'operazione di mutuo; così facendo i dati del bilancio non erano integralmente esposti, violando uno dei princìpi essenziali del bilancio. Giustamente nota Valerio Onida: « se l'operazione di mutuo è autorizzata dalla legge, non si vede perchè non si possa procedere ad iscrivere l'entrata prevista anche prima del perfezionamento di essa »; e per quanto riguarda la spesa, così prosegue: « il principio di destinazione globale delle entrate alle spese dovrebbe condurre a iscrivere le spese per intero, a prescindere dal perfezionamento delle operazioni di ricorso al credito con cui si copre la spesa medesima ».

E conclude: « il legame fra l'entrata e la spesa esiste infatti solo al momento e ai fini della indicazione della copertura, non nel bilancio ».

La mancata iscrizione in entrata di una spesa autorizzata con legge e finanziata con ricorso al mercato, provoca, come ha notato il collega Lombardini, una assurda distinzione tra leggi finanziate con il fondo globale, immediatamente operanti, e leggi finanziate con il ricorso al mercato, la cui operatività scatta solo quando i mezzi finanziari sono stati raccolti. Da qui la norma prevista in apposito articolo che prevede appunto che « tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione », integrata da una disciplina relativa alla legislazione attualmente vigente.

LEGGI PLURIENNALI DI SPESA

Il bilancio dello Stato per essere utilizzato ai fini di politica economica deve recuperare un maggior grado di flessibilità: è questo un obiettivo da raggiungere con estrema urgenza; mentre il problema del governo dell'intera spesa pubblica è diventato addirittura drammatico. Non è più sufficiente erogare risorse per obiettivi determinati, quel che occorre è ristabilire le condizioni per una reale manovra della spesa nella sua dimensione, nella sua dinamica, nei suoi tempi di attuazione.

A ciò fanno ostacolo problemi complessi di non facile soluzione: le strutture e l'inefficienza della pubblica amministrazione, le necessità di una verifica e di una riforma profonda dell'intera legislazione di spesa, questioni di carattere istituzionale.

Secondo Sabino Cassese è un errore far discendere certi ostacoli giuridici dall'articolo 81 della Costtiuzione, invece che da certe interpretazioni che si sono date, così come è un errore non valutare a pieno le conseguenze politiche derivanti dall'assenza di un centro autorevole di Governo e di controllo della spesa pubblica. Così facendo l'iniziativa riformatrice delle leggi di spesa rimane paralizzata e non si combattono con efficacia « le tendenze di ciascun gruppo sociale a garantire se stesso, nei confronti di altri, con una certa rigidità nella allocazione delle risorse ».

Quali sono le critiche più rilevanti che vengono mosse all'attuale legislazione di spesa pluriennale? Essa provoca una notevole rigidità dei bilanci annuali; rende assai difficile attuare una programmazione a medio termine; privilegia le decisioni di carattere settoriale rispetto a quelle di ordine più generale.

Le leggi pluriennali di spesa, nella struttura attuale, se sono idonee a determinare un notevole grado di stabilità nel tempo, sono assai poco idonee ad essere manovrate in rapporto alle mutate disponibilità finanziarie e al variare della congiuntura economica, cristallizzando per lunghi periodi la scala dele priorità, senza alcun rapporto coi bisogni reali del Paese.

Oltre tutto non consentono neppure di realizzare una effettiva erogazione della spesa nei tempi stabiliti (l'erogazione della spesa è rimessa a procedimenti amministrativi, alle manovre dei residui, il cui effettivo controllo sfugge, molto spesso, allo stesso Parlamento).

La legge n. 335 del 1976 sui bilanci regionali, ha anche in questo campo profondamente innovato la disciplina delle leggi pluriennali di spesa, suggerendo anche per il bilancio statale una soluzione assolutamente coerente con le norme costituzionali.

La nuova disciplina delle leggi di spesa, prevista dall'articolo 15 del disegno di legge n. 1095, si articola nei seguenti punti: le leggi pluriennali quantificano l'onere relativo al primo anno e l'ammontare complessivo della spesa mentre le quote annuali sono indicate dalla legge finanziaria; la quantificazione annuale è prevista nei casi di interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione assumono un interesse preminente; è prevista la possibilità di stipulare contratti o assumere impegni nei limiti dell'intera somma; le autorizzazioni a pagare sono invece contenute nei limiti delle autorizzazioni annuali; ed infine, la copertura di leggi ricorrenti o pluriennali va riscontrata nel bilancio pluriennale.

Le maggiori obiezioni a questa soluzione sono, come è noto, di ordine giuridico costituzionale e sono fatte discendere da interpretazioni piuttosto restrittive dell'articolo 81 della Costituzione.

A noi la soluzione sembra ineccepibile e condividiamo *in toto* quanto scriveva, a questo proposito, Valerio Onida: « non è dall'obbligo della copertura che può ricavarsi l'obbligo di determinare nelle leggi l'entità della spesa, bensì, al contrario, è solo nel caso in cui la legge proceda a tale determinazione, sottraendo la possibilità di statuire concretamente l'*an* e il *quantum* della spesa in sede di bilancio, che sorge l'obbligo di indicazione della copertura, mentre, se e nella misura in cui la statuizione concreta della spesa è rinviata alle scelte del bilancio, detto obbligo non deve ritenersi sussistente ».

E lo stesso autore ulteriormente precisava: « In ogni caso l'obbligo di copertura non comporta che si debba specificare l'entità della spesa per ciascun anno in cui essa incide, ben potendosi la legge limitare alla statuizione dell'entità globale della spesa e del tempo complessivo previsto per la sua erogazione (con indicazione di copertura riferita all'entità e alla durata globale della spesa), lasciando poi che il bilancio determini le *tranches* annuali della spesa stessa ».

In definitiva ci sembra che la norma del disegno di legge n. 1095, formalmente migliori l'articolo 2 della legge n. 335, e introduca un nuovo rapporto tra leggi di spesa e il bilancio, restando riservato, salva la deroga prevista, alle leggi di spesa di definire soprattutto obiettivi, procedimenti e responsabilità. Resta invece alla legge finanziaria di indicare annualmente la quota delle spese in funzione degli equilibri finanziari complessivi, della verifica degli stanziamenti, in relazione non solo allo stato di avanzamento dei procedimenti amministrativi, ma anche alla valutazione di nuove priorità temporali e sostanziali derivanti dall'evolversi della situazione e degli obiettivi che si intendono perseguire nel mutato quadro economico e sociale.

CLASSIFICAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE

La classificazione delle entrate e delle spese è problema assai arduo soprattutto perchè i criteri di formazione del bilancio devono tenere conto di molte esigenze, a volte in contrasto fra loro.

Da un lato vi è l'evoluzione della finanza pubblica, come acutamente notava Sergio Steve, e cioè « il passaggio della finanza come attività diretta a distribuire tra impieghi pubblici e privati un reddito nazionale

dato, alla finanza come fattore determinante del reddito nazionale e della sua distribuzione fra gruppi sociali »; questo processo esige un adeguamento continuo della struttura stessa del bilancio; dall'altro, le insopprimibili funzioni di vincolo giuridico e la necessità di realizzare il massimo di dimostrazione delle scelte di bilancio. A queste esigenze occorre aggiungere quelle di evitare di creare, per sovrapposizione, un sistema plurimo di contabilità, mentre l'obiettivo deve rimanere quello della unificazione dei dati della contabilità pubblica nel quadro delle direttive comunitarie.

Il presente disegno di legge ripropone le norme fissate dalla legge n. 62 del 1964. In questa decisione prevaleva l'esigenza di garantire la continuità delle norme di classificazione quasi a voler evitare l'accumulo di altri e complessi problemi in aggiunta a quelli che già si devono affrontare con la riforma delle strutture dei bilanci.

E tuttavia non pare che si possano ulteriormente rinviare integrazioni e modifiche al sistema di classificazione delle entrate e delle spese.

Mi limito a ricordare tra le numerose proposte avanzate quella relativa alla formulazione di un bilancio per programmi. Un bilancio che non sostituisca quello tradizionale ma che coesista e si colleghi con esso, in modo da essere in grado di affrontare i problemi dell'efficienza tecnico-economica della gestione della pubblica amministrazione.

Del resto l'introduzione della programmazione di bilancio rappresenta una condizione favorevole per il buon operare della stessa programmazione economica (E. BORGONOVI). Nel disegno di legge sono state introdotte norme capaci di avviare una prima fase di sperimentazione del nuovo sistema, introducendo già sin da ora adeguati controlli a carattere economico e finanziario. È una innovazione che merita di essere sottolineata. Se è vero che il cambiamento delle forme di presentazione del bilancio da solo non basta a provocare cambiamenti nei comportamenti reali della gestione dei bilanci, è altrettanto vero che il bilancio per programmi, attraverso l'analisi e le valutazioni di costi benefici e di efficienza, consente, in ogni caso, una maggiore sicurezza nelle scelte e nelle politiche da adottare. Su un altro fronte, quello della analisi economico-finanziaria, proprio di recente Mario Monti sottolineava la necessità « di nuove classificazioni per tipo di operazioni (sia per le operazioni finali del settore pubblico, sia per le operazioni finanziarie), per operatore destinatario dei pagamenti e di provenienza degli incassi ». E aggiungeva « l'esame del disegno di legge sulla riforma della contabilità dello Stato offre una occasione da non sprecare per apportare miglioramenti in questo senso ».

Su un piano della tecnica dell'elaborazione dei dati si colloca la proposta degli onorevoli Alborghetti e Carandini consistente non tanto nella modifica dell'attuale classificazione del bilancio, quanto nello sfruttamento di tutte le possibilità offerte dal calcolatore. La proposta consiste nel predisporre, a cura del Ministero del tesoro, un sistema di trattamento automatico dei dati di bilancio, in modo da consentire, a seconda delle varie esigenze, una lettura molteplice del bilancio distinta per capitali, per leggi, per problemi e per obiettivi. Tale soluzione concretamente attuabile è stata accolta nel disegno di legge e trova solo un limite nella struttura tecnica del calcolatore, e mentre offre i vantaggi di non appesantire ulteriormente il bilancio, consente una analisi assai penetrante, in tempi realmente utili e per fini ben determinati, dei dati di bilancio. L'ampiezza delle informazioni che in questo modo verranno fornite permetterà al Governo di conoscere in ogni momento la situazione reale e al Parlamento di esercitare un controllo politico e non formale sui bilanci.

ADEGUAMENTO DEI BILANCI PUBBLICI A QUELLO DELLO STATO

La incapacità della macchina pubblica a fornire con tempestività il quadro completo delle risorse utilizzate dall'intera finanza pubblica è simbolo non tanto di una situa-

zione di emergenza quanto di una totale inefficienza e non può più essere tollerata.

L'assenza di dati certi (quelli dell'intero settore pubblico allargato), ci costringe ad agire su aggregati parziali (quelli del solo bilancio statale), ne deriva quindi l'impossibilità pratica di valutare gli effetti complessivi della politica di bilancio.

Senza voler ricercare le cause, economiche e politiche e le relative responsabilità, che hanno provocato questo incredibile fenomeno è necessario ribadire che la situazione si è talmente deteriorata che non solo tende ad aggravarsi ma può sfuggire al nostro controllo.

Da qui l'urgente necessità di adottare tutta una serie di misure:

a) per riformare profondamente i poteri, i controlli e i comportamenti dei vari centri in cui si articola la finanza pubblica;

b) per elaborare rapidamente un conto consolidato dalla pubblica amministrazione nel suo complesso (non avente valore di legge) e intanto predisporre almeno un quadro dei fabbisogni e degli usi delle risorse da parte dell'intero settore pubblico allargato;

c) per predisporre un programma pluriennale di rientro e di risanamento della finanza pubblica;

d) per ricondurre ad una visione ed a un coordinamento unitario l'intera finanza pubblica nel suo complesso.

Alcune decisioni sono già state prese, ricordo, nel campo della finanza locale la legge n. 62 del 1977 e la legge n. 43 del 1978; esse rappresentano dei primi parziali passi a cui devono far seguito provvedimenti più generali e più incisivi; mi limito a ricordare, fra gli altri, la riforma della finanza e dei poteri locali.

Naturalmente il primo atto da compiere è quello di uniformare i bilanci dello Stato e degli enti in modo da renderli leggibili e confrontabili.

È questa una esigenza insopprimibile che può essere attuata senza incontrare alcun ostacolo di ordine giuridico. In materia di finanza pubblica infatti la potestà del Parlamento è senza limiti nei confronti di tutti gli enti non contemplati dalla Costituzione, mentre comuni e province hanno una posizione di autonomia amministrativa e contabile che va rispettata; le Regioni invece si collocano su un altro piano perchè godono di una autonomia legislativa costituzionalmente garantita.

Vediamo quindi le proposte contenute nell'articolo 21 del disegno di legge n. 1095. Intanto esso definisce l'area del settore pubblico allargato; impone, entro un anno, l'adeguamento dei bilanci degli enti a quello del sistema statale e fa obbligo, entro il 31 luglio di ogni anno, di presentare il bilancio pluriennale aggiornato; stabilisce che sulla base di un tale bilancio deve poi trovare riscontro ogni decisione legislativa che abbia incidenza sull'attività finanziaria dell'ente.

La norma contenuta nell'articolo 21 suscita non poche perplessità. Intanto essa non individua la diversa natura degli enti mentre ciò è invece indispensabile, come si è detto, per articolare e differenziare le procedure di adeguamento dei relativi bilanci.

Per gli enti economici la soluzione da adottare può essere quella di richiedere annualmente previsioni e consuntivi di cassa e previsioni di entrate e spese per il triennio.

Per tutti gli altri enti si può richiedere l'adeguamento puro e semplice dei loro bilanci, a quello dello Stato. Data la difficoltà a precisare gli enti non economici, ci pare giusta la norma che impegna a individuare, entro tre mesi, quali di questi enti devono procedere all'adeguamento dei loro bilanci.

Anzi, a questo proposito, sembra opportuno che il Parlamento si riprenda il potere di indirizzo e di controllo, (approvare i rendiconti e di deliberare i bilanci preventivi) sugli enti di importanza nazionale, sovvenzionati in qualunque modo dallo Stato, facendo della discussione parlamentare sui loro bilanci una importante e unitaria occasione per la verifica non solo finanziaria ma funzionale di questi enti.

Occorre ora esaminare quale significato ha, sempre all'articolo 21, la norma che impone la presentazione dell'aggiornamento dei bilanci pluriennali degli enti, entro il 31 luglio « sulla base dei quali deve trovare riscontro ogni decisione legislativa che abbia

incidenza nell'attività finanziaria dell'ente ». Questi enti non hanno potestà legislativa alcuna, sono enti a finanza derivata, e allora non si vede come l'attività legislativa statale o regionale possa trovare riscontro nei loro bilanci pluriennali (v. Onida). Nè si vede in concreto quali mezzi temporali esistano tra presentazione di un bilancio pluriennale puramente previsionale e non decisionale al 31 luglio e le deliberazioni conseguenti, relative ai loro bilanci.

Se si voleva stabilire che il Parlamento deve prendere conoscenza, nel momento in cui si decide sia il bilancio dello Stato sia le varie leggi di spesa, delle previsioni, delle conseguenze e della dinamica dei bilanci degli enti e finanza derivata (M. T. Salvemini), allora si dice cosa sacrosanta. Quante decisioni sono state prese senza il benchè minimo controllo sulle reali coperture di tali spese. Eppure è del tutto ovvio che se con leggi si creano nuovi oneri per gli enti e la spesa autorizzata diventa irreversibile, lo Stato o provvede a coprire subito la nuova spesa o consente all'ente di indebitarsi con la conseguenza che a più o meno breve scadenza, sempre lo Stato dovrà provvedere.

Se questo è il problema la norma dell'articolo 21 non è in nessun modo adeguata, occorre sostituirla con un'altra che consenta di ripristinare un più rigoroso rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, facendo derivare come è logico, l'obbligo della copertura sul bilancio, annuale e pluriennale dello Stato, quando gli oneri ricorrenti nel bilancio degli enti a finanza derivata, non sono in grado di sopportare le maggiori spese previste da leggi statali.

Quando l'adeguamento dei bilanci sarà realizzato è del tutto evidente che occorre definire con esattezza quale deve essere il centro incaricato di coordinare e di raccogliere con un sistema unificato le informazioni che verranno trasmesse.

Questo centro è individuato nel Ministero del tesoro a cui è attribuito il compito di coordinare i conti degli enti pubblici.

Individuare la sede della raccolta delle informazioni ovviamente non basta, così come non basta sottolineare l'enorme ritardo accumulato in questo campo. Un centro informativo per essere veramente tale e cioè capace di raccogliere con tempestività dai vari enti di spesa tutti gli elementi previsionali e gestionali e di compiere le operazioni di consolidamento dell'intero settore pubblico allargato pone questioni tecniche, organizzative e politiche di grande rilevanza.

Il possesso e la disponibilità di dati finanziari che largamente condizionano l'economia solleva problemi di estrema delicatezza e di tutela degli interessi nazionali.

Le questioni centrali da tenere presenti riguardano: il controllo politico dei complessi terminali degli elaboratori chiamati ad operare in un settore delicatissimo della pubblica amministrazione; la definizione di un programma di sviluppo del sistema informativo aperto all'acquisizione delle tecniche più avanzate; il tipo di gestione del servizio, la preparazione e l'utilizzo del personale tecnico; una struttura unitaria e decentrata regionalmente che risolva in modo funzionale il rapporto con i vari centri di spesa.

L'INTERVENTO DELLE REGIONI NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DEI BILANCI STATALI

Si è visto come l'adeguamento dei bilanci degli enti a quello dello Stato deve tener conto del loro diverso grado di autonomia e in particolare dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni.

Verso le Regioni però, può esercitarsi il coordinamento previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Ma come si configura questo potere? In linea generale come giustamente nota M. S. Giannini il potere di coordinamento in tanto può esercitarsi in quanto « si abbiano istanze indipendenti, pluralità di figure soggettive, che hanno interessi parzialmente comuni ». In linea particolare può farsi, oggi, riferimento all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977 il quale definisce il rapporto tra la programmazione statale e quella regionale. Esso stabilisce che « lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni » le quali a loro volta « determinano

i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali » e stabilisce inoltre che « la programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica ».

Questo articolo lungi dall'essere una norma di « stile » come parrebbe al Gizzi, può definire correttamente anche il tipo di rapporto che deve necessariamente realizzarsi tra bilanci statali e bilanci regionali. Se è vero che i bilanci dello Stato, specie se « elaborati con riferimento al quadro economico pluriennale », secondo quanto è stabilito dal l'articolo 3 del presente disegno di legge, rappresentano degli strumenti attraverso i quali si estrinsecano almeno in parte, la politica di programmazione e si realizza un primo coordinamento della finanza pubblica. Allora la definizione, sotto il profilo procedurale e sostanziale, dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di bilancio, non può non fare riferimento e non essere coerente con le norme contenute nell'articolo 11 del citato decreto del Presidente della Repubblica.

Resta da vedere come e quando e a quali fini possono intervenire le Regioni nel processo di formazione dei bilanci statali. Sotto il profilo delle procedure ricordava Sabino Cassese che « quando il bilancio è approvato dal Consiglio dei ministri, l'inserimento delle Regioni è sbagliato, da un punto di vista giuridico ed è inutile da un punto di vista di fatto, perchè le discussioni con gli organi amministrativi si sono già svolte e si stanno svolgendo invece le discussioni con gli organi legislativi previsti dalla Costituzione ».

Le Regioni dunque dovrebbero poter intervenire nelle diverse fasi del processo di formazione del bilancio e in particolare il loro intervento, sottolinea sempre il Cassese, dovrebbe « avvenire non sulla quota di bilancio statale che va alle Regioni, ma sui capitoli del bilancio statale che possono incidere sulle Regioni; discutere sull'allocabilità, per Regione, delle quote di spesa prevista per ciascun capitolo, come quote di spesa però dello Stato ». In altre parole, intervenire per regionalizzare una spesa pubblica che rimane pur sempre spesa pubblica statale.

Ciò potrebbe ottenersi trasmettendo anche alle Regioni le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennali elaborati dal CIPE. A sua volta il CIPE, sentita la Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281 dovrebbe promuovere l'attività necessaria a rendere effettivo il concorso delle Regioni alla definizione dei progetti di bilancio.

Con ciò si realizzerebbe la prima parte di un processo che vede impegnate le Regioni a concorrere alla formazione dei bilanci statali.

L'altra parte è quella inversa relativa ai modi dell'intervento dello Stato verso le Regioni. A ciò soccorre ancora l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 616, laddove stabilisce che « nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali ». E quindi per le ragioni dianzi dette occorre definire come si regolano i rapporti tra i bilanci pluriennali delle Regioni, e quelli statali. Sempre in sede di Commissione interregionale prevista dalla legge 281 è necessario definire le modalità per rendere effettiva la determinazione degli obiettivi programmatici propri dei bilanci regionali.

Tali obiettivi devono essere naturalmente determinati con il concorso degli enti locali e in riferimento ai programmi regionali di sviluppo, ma devono essere in armonia con gli obiettivi programmatici indicati dal bilancio pluriennale dello Stato.

Si tratta di dare avvio ad un processo complesso, che salvaguardi le reciproche sfere di competenza che può risolversi anche in accordi di autoregolazione ma non può, in ogni caso, ridursi ad un platonico invito. Se lo Stato fa il suo dovere rendendo effettivo e concreto il concorso delle Regioni aprendo così una fase nuova nella storia della normativa contabile, introducendo un nuovo interlocutore nella fase di redazione dei suoi bilanci accanto agli organi di Governo e

agli organi di amministrazione della spesa, le Regioni devono a maggior ragione fare la loro parte.

In assenza di ciò l'intero processo nazionale salterebbe — aprendo un conflitto politico — non solo all'interno delle Regioni (si ricordino le norme degli statuti regionali in ordine alla programmazione) o tra le Regioni (più esattamente tra Regioni che non armonizzino i loro programmi a quello statale e le altre) ma anche e soprattutto per il possibile insorgere di un contrasto con gli interessi nazionali.

Ne consegue che il Governo, ove riscontrasse la mancata attuazione della armonizzazione dei bilanci pluriennali regionali a quello statale, potrebbe avvalersi delle facoltà di promuovere la questione di merito per contrasti di interesse ai sensi del quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione.

Su questa linea di comportamento, già sin da ora, ove si concordasse, si deve ritenere individuata sotto il profilo politico non una insostenibile e contrastabile questione di legittimità, ma una vera e propria questione di merito; sollevandola apertamente davanti al Parlamento, il Governo metterebbe in discussione di fronte al paese le responsabilità delle Regioni e delle forze politiche i cui incoerenti atteggiamenti vanificano gli impegni e le decisioni della programmazione nazionale.

Il Governo inoltre metterebbe in atto un deterrente, costituzionalmente corretto, e di grande efficacia politica.

LE MODIFICHE INTRODOTTE DALLA COMMISSIONE

Cercheremo ora di illustrare i punti salienti delle modifiche introdotte dalla Commissione.

Articolo 1: sopprime l'esercizio suppletivo.

Articolo 2: stabilisce che il bilancio annuale è elaborato in coerenza con il bilancio pluriennale e che nella nota preliminare di ciascun stato di previsione sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni.

Articolo 3: indica le scadenze e le procedure per l'elaborazione delle ipotesi delle previsioni di competenza e di cassa.

Articolo 4: individua le responsabilità del Ministero del tesoro e del bilancio e prevede la partecipazione delle Regioni.

Stabilisce che il bilancio pluriennale è elaborato con riferimento al quadro economico pluriennale, approvato dal CIPE e tale quadro è definito per obiettivi e comprende programmi settoriali e generali, nonchè i flussi del settore pubblico allargato.

Precisa che gli stanziamenti previsti per il primo anno dal bilancio pluriennale devono corrispondere a quelli del bilancio annuale.

Introduce, per le sezioni di spesa, l'obbligo della disaggregazione in modo da consentire analisi della spesa per progetti e programmi.

Si precisa che la prima parte del bilancio pluriennale deve essere esposta, previa individuazione dell'andamento dell'economia, la seconda in modo coerente con i vincoli del quadro economico e con gli obiettivi indicati dalla relazione previsionale e programmatica.

Fissa il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare.

Regola la copertura di nuove e maggiori spese correnti.

Infine dispone che con la legge annuale di bilancio venga anche approvato il bilancio pluriennale.

Articolo 5: regolamenta in modo più restrittivo le gestioni fuori bilancio.

Articolo 6: dispone che il Ministero del tesoro provveda a riclassificare i dati di bilancio in modo da fornire una elaborazione distinta per capitali, leggi e programmi.

Introduce la ripartizione in articoli per capitoli.

Integra il quadro riassuntivo anche con i dati relativi all'indebitamento o accredita-

mento netto e con il risultato differenziale tra entrate e spese totali.

Articolo 7: prevede la rilevazione della distribuzione per Regioni della spesa.

Articolo 10: disciplina il regime giuridico del fondo di riserva per spese impreviste.

Abolisce l'istituzione di nuovi capitoli e prescrive che in apposito elenco vengano indicate le spese su cui può esercitarsi il trasferimento di somme dal fondo.

Articolo 11: prescrive che la legge finanziaria indichi l'iscrizione dei fondi speciali.

Articolo 12: disciplina la legge finanziaria.

Nel testo originario tale norma era collocata al titolo II (art. 23).

Articolo 14: completa l'obbligo di elencare le garanzie prestate dallo Stato a favore di enti.

Articolo 15: disciplina le autorizzazioni di spesa la cui copertura è ottenuta attraverso il ricorso all'indebitamento.

Articolo 16: integra la struttura delle relazioni previsionali e programmatiche includendovi la dimostrazione delle coerenze e della compatibilità, la relazione sui settori, lo stato di attuazione e il quadro analitico delle leggi di spesa pluriennali.

Articolo 18: autorizza a giugno la presentazione dell'assestamento di bilancio.

Articolo 19: dispone che le leggi pluriennali quantifichino anche la quota relativa al primo anno e rinviino alla legge finanziaria l'indicazione delle quote relative agli anni successivi.

Articolo 20: prevede che i conti consultivi annessi agli stati di previsione devono riguardare tutti gli enti.

Articolo 21: introduce una nuova disciplina degli impegni assorbendo la parte stralciata del disegno di legge n. 733 (atto Senato).

In più detta uno nuova disciplina generale dell'impiego di spesa, stabilendo che formano impegno sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Articolo 22: prescrive che il rendiconto generale sia corredato da una nota preliminare.

Articolo 23: stabilisce che in allegato al rendiconto vengano illustrati il significato amministrativo ed economico delle risultanze ed evidenziati i costi e i risultati dei servizi dei programmi.

Autorizza il Ministero del tesoro, nella gestione della spesa ed assicura controlli economici e finanziari.

Articolo 26: prevede una disciplina differenziata per l'adeguamento dei bilanci degli enti a quello dello Stato.

Articolo 28: prescrive l'obbligo dell'indicazione della copertura per le leggi che comportano oneri a carico degli enti.

Articolo 29: assegna al sistema informativo della Ragioneria generale il compito di elaborare le operazioni di consolidamento dei bilanci del settore pubblico allargato.

Articolo 30: fa obbligo ai tesorieri dei comuni e delle province di trasmettere i dati dei relativi conti correnti.

Articolo 31: disciplina la presentazione della stima del finanziamento del fabbisogno del settore statale, delle relazioni trimestrali di cassa per il settore pubblico allargato, dell'aggiornamento trimestrale della stima annuale di cassa e della relazione sui residui.

Regola le procedure per la trasmissione dei dati periodici di gestione di cassa e dei residui degli enti; quelli relativi ai comuni e alle province vengono trasmessi tramite le Regioni.

Articolo 32: prevede le procedure attraverso le quali le Regioni devono regolare le disponibilità delle loro tesorerie e trasmettere periodicamente le previsioni di cassa ed effettuare i relativi prelievi.

Articolo 33: prevede che gli enti debbano tenere le loro disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro e regolamenta le procedure di controllo e di prelievo delle somme all'uopo autorizzati, tenute in conti correnti presso aziende e istituti di credito.

Articolo 34: istituisce presso il Ministero del tesoro una commissione tecnica per la spesa pubblica; ne disciplina le competenze, la composizione, i poteri di accesso al sistema informativo, l'obbligo del segreto di ufficio e la relativa remunerazione.

Articolo 36: disciplina il concorso delle Regioni al processo di formazione dei bilanci annuali e pluriennali dello Stato.

Stabilisce l'obbligo delle Regioni ad armonizzare gli obiettivi programmatici dei propri bilanci a quello dello Stato.

Articolo 37: riporta sotto la nuova disciplina prevista dall'articolo 15 tutte le leggi pluriennali di spesa.

CONCLUSIONI

Come è evidente, il disegno di legge, così come è stato redatto dalla 5ª Commissione con la attiva collaborazione del Governo, presenta molte e significative innovazioni. Tuttavia le modifiche e le integrazioni introdotte non ne alterano la logica e la struttura originaria. La Commissione infatti ha aderito alle scelte essenziali prospettate dal disegno di legge e si è preoccupata soprattutto di dare coerenza e organicità alle singole norme.

Valga qualche esempio. Se si introduce il sistema dei doppi bilanci, occorre evitare il pericoloso divario tradizionalmente esistente tra gestione di competenza e gestione di cassa; per far ciò si è abolito l'esercizio supplettivo, si è limitata la durata dei residui passivi, si sono tagliati alla radice i residui di stanziamento.

Così, se si introduce il bilancio pluriennale, come avvio di un processo di programmazione, bisogna fare riferimento più diretto agli impegni reali e stabilire le necessarie relazioni con i bilanci regionali; bisogna dare valore di vincolo al bilancio pluriennale se si vuole stabilire un rapporto con il bilancio annuale e farne un punto di riferimento per la copertura delle spese pluriennali.

Così come dalla introduzione della legge finanziaria, dalla definizione dei criteri e dei limiti di ricorso al mercato finanziario, dalla articolazione dei meccanismi di guida dei flussi del settore pubblico allargato, dalla esigenza del controllo della efficacia della spesa devono derivare conseguenze precise sul piano normativo.

È ciò che la Commissione ha cercato di fare.

Ne è derivata una legge apparentemente più complessa. Le informazioni da fornire al Parlamento non sono poche, ma ciò è stato possibile, in accordo con il Governo, e nella piena consapevolezza che un processo riformatore così profondo come quello che si vuole introdurre nella struttura e nella gestione del bilancio non può essere attuato senza una puntuale conoscenza di tutti i dati della situazione.

Anche la gestione della legge non sarà facile; molte norme devono superare la verifica dell'esperienza; saranno necessari adattamenti, strumenti tecnici e amministrativi nuovi, personale sufficiente ed adeguatamente preparato. Di ciò dobbiamo essere consapevoli, Governo e Parlamento, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità.

Un primo significativo passo sta per essere compiuto; lo stato di emergenza della finanza pubblica ha bruciato resistenze e ha accelerato i tempi, ma il significato politico di questa importante riforma va collegato alla nuova maggioranza realizzatasi. Altri passi in avanti però devono essere celermente compiuti, riformando le norme del-

la legge di contabilità relative ai beni, al patrimonio, alle procedure, ai contratti, ai controlli, accelerando le leggi di riforma della finanza e dei poteri locali e attuando puntualmente tutti gli altri impegni programmatici del Governo.

È altresì urgente avviare il lavoro necessario per fare in modo che, dopo l'auspicata approvazione da parte del Parlamento del presente disegno di legge, il Governo possa essere in grado di presentare, nei termini e nei modi previsti, i nuovi bilanci di previsione annuale e pluriennale per l'anno 1979.

BOLLINI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

19 aprile 1978

La Commissione, esaminato il disegno di legge, comunica di non aver nulla da osservare per quanto di competenza.

MANCINO

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

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.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEGLI ARTICOLI APPROVATO DALLA COMMISSIONE

TITOLO I

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

Art. 1.

(*Anno finanziario*)

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

Identico.

Soppresso.

Art. 2.

(*Bilancio annuale di previsione*)

Il bilancio annuale di previsione, elaborato in coerenza con il bilancio pluriennale di cui al successivo articolo 4, indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa:

1) *identico;*

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

3) 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.

(Segue: *Testo del Governo*)

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 auto-

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Identico.

Le previsioni di spesa di cui ai precedenti punti 2) e 3) costituiscono il limite per le autorizzazioni rispettivamente di impegno e di pagamento.

Identico.

Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare, nella quale, in particolare, sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni.

Identico.

Identico.

Art. 3.

(*Elaborazione delle ipotesi di previsioni di competenza e di cassa*)

Entro il mese di luglio il Ministro del tesoro elabora per categorie e sezioni le ipotesi di previsioni di competenza e di cassa dell'anno successivo in base alla legislazione vigente, indicando separatamente le leggi che non quantificano gli stanziamento annuali. Il Ministro del tesoro trasmette tali previsioni al Ministero del bilancio.

Art. 4.

(*Bilancio pluriennale*)

Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di competenza e copre un periodo di tre anni.

(Segue: *Testo del Governo*)

rizzazione 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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica con la partecipazione delle Regioni, ai sensi dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, quale risulta modificato dall'articolo 36 della presente legge, con riferimento al quadro economico pluriennale — approvato dal CIPE — definito per obiettivi e comprendente i programmi settoriali e generali, nonchè i flussi in entrata e in uscita del settore pubblico allargato.

Esso viene aggiornato annualmente in occasione della presentazione del bilancio annuale. Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale per il primo anno corispondono a quelli contenuti nel bilancio di previsione.

Nel bilancio pluriennale viene indicata, per ciascuna categoria di entrata e per ciascuna categoria e sezione di spesa, la quota relativa a ciascuno dei tre anni considerati. Le sezioni di spesa dovranno essere disaggregate in modo da consentire un'analisi della spesa per progetti e programmi.

Il bilancio pluriennale espone separatamente da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente, previa indicazione delle ipotesi circa gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni delle relative grandezze globali e dall'altra l'andamento delle entrate e delle spese coerenti con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi e gli obiettivi programmatici indicati ed illustrati nella Relazione previsionale e programmatica di cui al secondo comma dell'articolo 16.

Il bilancio pluriennale, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, fissa il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare per ciascuno dei tre anni considerati.

(Segue: *Testo del 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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Il bilancio pluriennale indica altresì il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno dei tre anni considerati.

Le disponibilità calcolate in base ai commi precedenti costituiscono sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese previste nel triennio.

Il miglioramento della previsione riferita ai primi due titoli delle entrate, effettuata in base alla legislazione vigente, costituisce sede di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese correnti previste nel triennio.

Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate nè ad eseguire le spese ivi contemplate, ed è approvato con la stessa legge di approvazione del bilancio annuale.

Art. 5.

(*Universalità, integrità ed unità del bilancio*)

Identico.

Identico.

Sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, salvo nei casi autorizzati da leggi speciali il cui elenco è allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro.

Le leggi speciali stabiliscono il termine perentorio della durata della gestione, allo scadere del quale la gestione è conclusa e il Ministro del tesoro provvede agli adempimenti necessari.

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Art. 6.

(*Classificazione delle entrate e delle spese*)

Le entrate dello Stato sono ripartite in:

titoli, a seconda che siano tributarie, extratributarie, o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;

identico;

identico;

identico.

Identico:

identico;

identico;

identico;

identico.

Identico.

Il Ministro del tesoro provvede alla riclassificazione dei dati del bilancio in modo da consentirne una lettura distinta per capitoli, per leggi e per programmi.

(Segue: *Testo del Governo*)

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 »).

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Identico.

In appositi allegati agli stati di previsione della spesa i capitoli sono analiticamente ripartiti in articoli, secondo le finalità, e sono adeguatamente motivate le variazioni annuali delle somme proposte per ciascun articolo.

Identico:

1) *identico;*

2) del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonchè la concessione e riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti (« indebitamento o accreditamento netto »);

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

4) del risultato differenziale tra il totale delle entrate e il totale delle spese.

Art. 7.

(*Rilevazioni della distribuzione regionale della spesa*)

La codificazione meccanografica della spesa secondo l'analisi economica e funzionale deve consentire la rilevazione della distribuzione per regione di tutta la spesa della parte corrente ,deuua parte in conto capitale e di quella riguardante il rimborso di prestiti.

(Segue: *Testo del Governo*)

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 trasfe-

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Art. 8.

(*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, dalla legge di approvazione del bilancio.

Identico.

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 sia stato nel frattempo soppresso;

Identico.

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, dalla legge di approvazione del bilancio.

Art. 9.

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

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

rite 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

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Art. 10.

(*Fondo di riserva per le spese impreviste*)

Identico.

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.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato un elenco, da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, delle spese per le quali può esercitarsi la facoltà di cui al comma precedente.

Identico.

Art. 11.

(*Fondi speciali*)

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono iscritti appositi fondi speciali, indicati dalla legge finanziaria, destinati a far fronte alle spese derivan-

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(*Cfr. art. 23 del testo del Governo*).

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

ti da provvedimenti legislativi non ancora perfezionati al momento della presentazione del bilancio al Parlamento.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Art. 12.

(*Legge finanziaria*)

Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di poli-

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

tica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di « legge finanziaria » con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

La legge finanziaria determina il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La legge finanziaria provvede a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire, in coerenza con quanto previsto dal precedente articolo 4.

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,

Art. 13.

(*Assegnazioni di bilancio*)

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono allegati due elenchi, da approvarsi, con apposito articolo, dalla 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.

Al disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui ai commi precedenti, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto alle iscrizioni e integrazioni di cui al presente articolo.

Art. 14.

(*Garanzie statali*).

In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

Art. 15.

(*Spese finanziarie con ricorso al mercato*)

Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione.

Per le autorizzazioni di spesa per le quali, in base alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, è prevista la copertura mediante specifiche 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) *identico;*

2) *identico.*

Dette spese trovano analitico dettaglio in apposito elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Identico.

Identico.

Art. 16.

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

Identico.

Identico.

La Relazione previsionale e programmatica rende esplicite e dimostra le coerenze e le compatibilità tra quadro economico generale, entità e ripartizione delle risorse, obiettivi programmatici e di politica economica e impegni finanziari previsti nei bilanci annuali e pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato.

Le relazioni programmatiche di settore previste da specifiche leggi, elaborate con criteri omogenei in un unico documento, sa-

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

ranno presentate dai Ministri interessati di concerto con il Ministro per il bilancio e la programmazione economica, in allegato alla relazione di cui al comma precedente.

Analoghe relazioni saranno altresì presentate per le leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione.

A dette relazioni il Ministro del bilancio e della programmazione economica allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza; delle somme complessivamente autorizzate; della natura dei finanziamenti, (mezzi di bilancio o ricorso al mercato finanziario); delle somme autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno; delle somme che restano ancora da erogare.

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. 17.

(*Esercizio provvisorio*)

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Identico.

Identico.

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

Art. 18.

(*Assestamento e variazioni di bilancio*)

Entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazio-

(Segue: *Testo del Governo*)

economica, presenta al Parlamento un apposito provvedimento legislativo, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento 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

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

ne economica, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Identico.

Le riassegnazioni ai capitoli di spesa di cui all'articolo 6 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.

Identico.

Art. 19.

(*Leggi di spesa*)

Le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale quantificano sia l'onere relativo al primo anno di applicazione sia la spesa complessiva, rinviando alla legge finanziaria di cui al precedente articolo 12 l'indicazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

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

Art. 20.

(*Annessi*)

Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisca in via ordinaria.

TITOLO II

SPESE DELLO STATO

Art. 21.

(*Impegni*)

Il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri e i dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio.

Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi dello Stato dotati di autonomia contabile.

Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso.

Per le spese correnti possono essere assunti impegni estesi a carico dell'esercizio successivo ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi. Quando si tratti di spese per affitti o di altre con-

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

tinuative e ricorrenti l'impegno può anche estendersi a più esercizi, a norma della consuetudine, o se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza.

Non possono essere assunti, se non previo assenso del Ministro del tesoro, impegni per spese correnti a carico degli esercizi successivi a quello in corso finchè il bilancio di previsione dell'esercizio in corso non sia stato approvato, fatta eccezione per gli affitti e le altre spese continuative di carattere analogo. L'assenso del Ministro del tesoro può anche essere dato preventivamente per somme determinate e per singoli capitoli ed esercizi, mediante decreto da registrarsi alla Corte dei conti.

Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere od interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni di cui al terzo comma del precedente articolo 19.

Le spese in annualità e quelle a pagamento differito comportano la iscrizione di uno o più limiti d'impegno.

Ciascun limite costituisce il livello massimo delle somme impegnabili per l'attuazione degli interventi previsti con il provvedimento autorizzativo della spesa.

Gli impegni assunti a carico di ciascun limite si estendono, per importo pari all'ammontare degli impegni medesimi, a partire dall'esercizio di iscrizione in bilancio di ogni limite d'impegno e per tanti esercizi quante sono le annualità da pagare.

Per i pagamenti derivanti dagli impegni assunti a carico di ciascun limite, saranno iscritti in bilancio stanziamenti di importo pari al limite stesso e per la durata della spesa autorizzata.

Decorsi i termini di impegnabilità, di cui al secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, quale risulta modificato dal secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407, e dall'ottavo comma dell'articolo 35 della presente legge, gli stanziamenti da iscriversi a carico del bilancio degli esercizi successivi saranno determinati in relazione alle effettive annualità da pagare.

(Segue: *Testo del Governo*)

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;

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

TITOLO III

DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

Art. 22.

(*Risultanze della gestione*)

Soppresso.

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, corredato da apposita nota preliminare, è predisposto di concerto dal Ministro del tesoro e dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Art. 23.

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

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) con generale del patrimonio a valore.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Il conto generale del patrimonio comprende:

a) le attività e le passività finanziarie e 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.

c) soppresso;

d) soppresso.

Soppresso.

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, del contabile del portafoglio e del cassiere speciale per i biglietti e le monete 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.

Al rendiconto è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle

(Segue: *Testo del Governo*)

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

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo.

Il Ministro del tesoro, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario.

Art. 24.

(*Parifica del rendiconto*)

Identico.

Art. 25.

(*Presentazione del rendiconto*)

Identico.

TITOLO IV

CONTI DELLA FINANZA PUBBLICA

Art. 26.

(*Normalizzazione dei conti degli enti pubblici*)

Ai comuni, alle province e relative aziende, nonchè a tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella *A* allegata

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle apposite norme contenute nella legge di riforma sanitaria, è fatto obbligo entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico.

La predetta tabella *A* potrà essere modificata con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica.

Per l'ENEL e le aziende di servizi che dipendono dagli enti territoriali, l'obbligo di cui al primo comma si riferisce solo alle previsioni e ai consuntivi di cassa, restando ferme per questi enti, le disposizioni che regolano la tenuta della contabilità.

Gli enti territoriali presentano in allegato ai loro bilanci i conti consuntivi delle aziende di servizi che da loro dipendono, secondo uno schema tipo definito dal Ministro del tesoro, sentite le associazioni delle aziende.

Ai fini della formulazione dei conti pluriennali della finanza pubblica, è fatto obbligo agli enti di cui al presente articolo di fornire al Ministro del tesoro informazioni sui prevedibili flussi delle entrate e delle spese per il triennio successivo, ove questi non risultino già dai conti pluriennali prescritti da specifiche disposizioni legislative.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Art. 27.

(*Coordinamento dei conti pubblici*)

Identico.

Soppresso.

(*Cfr. il precedente art. 12*).

Art. 28.

(*Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato*)

Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono contenere la previsione dell'onere stesso nonchè l'indicazione della copertura

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 24.

(*Fabbisogni di cassa*)

Entro il 31 gennaio di ogni anno il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

Art. 29.

(*Consolidamento dei conti pubblici*)

È attribuito al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato il compito di provvedere alla elaborazione necessaria per il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico, sulla base degli elementi contenuti nei prospetti di cui al quarto comma del successivo articolo 31.

L'acquisizione di tali dati potrà effettuarsi dal Sistema informativo della Ragioneria generale anche attraverso la sua integrazione funzionale con i centri elaborativi di altre amministrazioni ed enti pubblici.

Art. 30.

(*Adempimenti dei tesorieri*)

Agli adempimenti di cui all'articolo 31 della presente legge le province e i comuni provvederanno tramite i propri tesorieri, sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria da questi trattenuti con le amministrazioni interessate.

A tal fine i tesorieri medesimi faranno pervenire entro i termini di cui al suddetto articolo 31, alle tesorerie provinciali dello Stato competenti per territorio i prospetti con gli elementi determinati.

Copia dei suddetti prospetti verrà trasmessa anche alle ragionerie delle Regioni.

Noi confronti dei tesorieri inadempienti su denuncia del direttore della Ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione del contratto in corso.

Art. 31.

(*Conti di cassa*)

Entro il 20 febbraio di ogni anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale di tesoreria, nonchè sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente.

Entro il 20 maggio, 31 agosto e 20 novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale.

Con le relazioni di cui ai precedenti comma, il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, identificato a norma del precedente articolo 26, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma precedente ed i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e della espansione del credito totale interno.

Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro i 30 giorni precedenti le date indicate nel comma secondo del presente articolo, i comuni e le provincie debbono trasmettere alla rispettiva Regione, e gli altri enti di cui all'articolo 26 al Ministero del tesoro.

In detti prospetti dovranno, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.

Le Regioni comunicheranno al Ministro del tesoro entro 10 giorni dalle scadenze di cui al precedente quarto comma i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

e per l'insieme dei comuni, unitamente agli analoghi dati relativi all'Amministrazione regionale.

Nella relazione da presentare, a norma del precedente secondo comma, entro il 31 agosto, il Ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni, per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento in base alla clasificazione economica e funzionale.

A tal fine, gli enti di cui al precedente quarto comma debbono comunicare entro il 30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

I comuni e le province trasmettono le informazioni di cui al precedente comma alle Regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero del tesoro insieme ai dati analoghi relativi alle Amministrazioni regionali.

Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato potrà essere effettuato agli enti di cui all'articolo 26 della presente legge se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi.

TITOLO V

TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI

Art. 32.

(Giacenze di tesoreria delle Regioni)

Le Regioni a statuto ordinario e speciale, allo scadere delle convenzioni di tesoreria in vigore al 31 gennaio 1978, hanno l'obbligo di tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro.

Il Ministro del tesoro, sulla base di un preventivo trimestrale di cassa, adottato

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

dalla Giunta regionale, in armonia con le valutazioni di cassa comunicate dalla Regione stessa, dispone, nei quindici giorni precedenti il trimestre interessato, l'accreditamento dei fondi presso la competente Tesoreria regionale.

Le Regioni sono tenute a produrre al Ministero del tesoro, ogni trimestre, una dichiarazione sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso la Tesoreria regionale.

Art. 33.

(*Giacenze di tesoreria degli enti pubblici*)

Gli enti pubblici, allo scadere delle convenzioni di tesoreria, in vigore al 31 gennaio 1978, sono tenuti all'attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 6 agosto 1966, n. 629.

Sono abrogate le norme che derogano, per singoli enti, alle disposizioni predette.

Non possono essere effettuati pagamenti a valere sui conti aperti presso la Tesoreria dello Stato, quando le disponibilità depositate dall'ente presso le aziende di credito superino la misura massima determinata a norma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1966, n. 629.

Gli enti cui si applica la presente legge devono produrre alla Direzione generalel del Tesoro, ogni mese, una dichiarazione, sottoscritta dal proprio rappresentante legale, dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso le aziende di credito.

Le richieste di prelevamento degli enti di cui all'articolo 26 devono essere in armonia con le previsioni di cassa comunicate dagli enti stessi.

In assenza della dichiarazione di cui al precedente quarto comma, nonchè dei prospetti di cui al precedente articolo 31, non può essere effettuato alcun prelevamento dal conto presso la Tesoreria dello Stato da parte dell'ente interessato.

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

TITOLO VI

ORGANIZZAZIONE

Art. 34.

(*Commissione tecnica per la spesa pubblica*)

È istituita, presso il Ministero del tesoro, una Commissione tecnica per la spesa pubblica con il compito di:

a) effettuare analisi di efficienza della spesa nei vari settori, provvedendo ad elaborare ipotesi di intervento correttive di eventuali distorsioni;

b) valutare gli effetti finanziari di nuovi provvedimenti legislativi, delle leggi pluriennali di spesa già in vigore, nonchè degli altri provvedimenti che abbiano riflessi rilevanti sulla spesa di tutti i centri pubblici di spesa;

c) analizzare le risultanze contabili, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo;

d) effettuare l'analisi del funzionamento di organi ed enti pubblici e della speditezza delle procedure di spesa.

La commissione è nominata con decreto del Ministro del tesoro ed è composta da 11 membri scelti tra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi di spesa e di flussi finanziari.

Con lo stesso decreto di nomina il Ministero del tesoro è autorizato a determinare la remunerazione dei membri della commissione, anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Alla relativa spesa si provvede a carico degli appositi capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

La Commissione ha accesso al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e può ottenere, a richiesta, tutti i dati di cui dispongono la stessa Ragioneria generale, e la Direzione generale del tesoro.

I membri della Commissione sono tenuti al rispetto del segreto d'ufficio.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

TITOLO VII

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 35.

(*Abrogazione e modifica di norme*)

Sono soppressi gli articoli dal 30 al 35-*bis*, dal 37 al 43, il 49, e dal 77 al 79 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni.

I termini relativi agli adempimenti connessi con la gestione del bilancio di previsione previsti dagli articoli 53, 59-*bis*, 68 e 68-*bis* del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni, sono modificati in corrispondenza con quelli connessi con la soppressione dell'articolo 30, secondo comma, del sopra citato regio decreto n. 2440.

È abrogata la legge 27 febbraio 1955, n. 64.

L'articolo 2 del regio decreto 26 ottobre 1933, n. 1454, è sostituito dal seguente:

« Ai fini dell'applicazione del precedente articolo, i funzionari delegati, compresi quelli all'estero, nell'inviare i rendiconti alle rispettive Amministrazioni, ovvero alle ragionerie regionali e provinciali competenti al riscontro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, numero 1544, trasmettono alla Carte dei conti o alle delegazioni regionali della stessa, copia a ricalco del frontespizio di ciascun rendiconto ».

Il sesto comma dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è sostituito dal seguente:

« *Identico* ».

Identico.

È soppresso l'articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951.

Al secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407, le parole: « in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento », sono sostituite con le seguenti: « cui si riferiscono ».

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

Sono abrogate tutte le disposizione che prevedono la presentazione al Parlamento dei rendiconti degli enti di cui al precedente articolo 20.

Identico.

Art. 36.

(*Partecipazione alle Regioni*)

Al terzo comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, le parole: « del progetto di bilancio di previsione dello Stato », sono sostituite dalle seguenti: « dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato ».

Alla fine del terzo comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, sono inseriti i seguenti commi aggiuntivi:

« Il CIPE trasmette alle Regioni le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali.

Il CIPE, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sentita la Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, promuove l'attività necessaria per rendere effettivo il concorso delle Regioni alla definizione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale.

Le Regioni, con il concorso degli enti locali territoriali, determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici indicati dal bilancio pluriennale dello Stato.

Qualora il Governo riscontri la mancata attuazione della armonizzazione prevista dal precedente comma, può promuovere la questione di merito per contrasto di interesse

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 26.

(*Entrata in vigore*)

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

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

ai sensi del quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione ».

Art. 37.

(*Quote annuali di spese pluriennali*)

Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale, escluse quelle previste dal secondo comma dell'articolo 19 della presente legge, cessano di avere validità a partire dall'esercizio finanziario in cui entra in vigore la presente legge.

L'indicazione della quota destinata a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale è rinviata alla legge finanziaria.

In sede di prima applicazione il Ministro del tesoro è autorizzato ad individuare, con propri decreti, le leggi cui si riferisce la deroga prevista dal secondo comma dell'articolo 19 della presente legge.

Il Ministro del tesoro, con apposita nota da trasmettere al Parlamento motiva le ragioni delle scelte effettuate.

Art. 38.

(*Disponibilità presso aziende di credito*)

Per un periodo non superiore a sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge gli enti di cui ai precedenti articoli 32 e 33 possono mantenere disponibilità presso aziende di credito per una consistenza pari a quella in essere alla data del 31 marzo 1978.

Art. 39.

(*Applicazione della presente legge*)

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

(Segue: *Testo approvato dalla Commissione*)

TABELLA A

ENTI COMPRESI NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL).

Enti portuali

Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM).

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali (ENPAS).

Istituto nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro (INAIL).

Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL).

Ente nazionale di previdenza ed assistenza lavoratori spettacolo (ENPALS).

Ente nazionale di previdenza dipendenti enti di diritto pubblico (ENPDEDP).

Federazione nazionale casse mutue malattia artigiani.

Federazione nazionale casse mutue malattia coltivatori diretti.

Federazione nazionale casse mutue malattia commercianti.

Cassa mutua malattia Trento.

Cassa mutua malattia Bolzano.

Cassa marittima adriatica.

Cassa marittima tirrena.

Cassa marittima meridionale.