

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 1203, 875, 907 e 928-A

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE CORTESE)

Comunicata alla Presidenza il 23 luglio 1988

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato
(n. 1203)

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 luglio 1988, in un
testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge (V. Stampati Camera
nn. 1154, 2245 e 2446)*

**d'iniziativa dei deputati MACCIOTTA, BASSANINI, GARAVINI,
REICHLIN, MINUCCI, BARBERA, VISCO, BECCHI, CASTAGNOLA,
D'AMBROSIO, GEREMICCA, MOTETTA, NERLI, SANNELLA,
SCHETTINI e TADDEI (1154); CARRUS, COLONI, CIRINO POMICINO,
FRACANZANI, CRISTOFORI, BATTAGLIA Pietro, MONACI, ORSINI
Gianfranco, USELLINI e SODDU (2445); PIRO e NONNE (2446);**

del disegno di legge (V. Stampato Camera n. 2575)

presentato dal Ministro del tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

e dei disegni di legge (V. Stampati Camera nn. 2777, 2847, 2864 e 2911)

d'iniziativa dei deputati BATTISTUZZI, SERRENTINO, ALTISSIMO BIONDI, de LORENZO e STERPA (2777); CALDERISI, DEL PENNINO, BATTISTUZZI, PELLICANÒ, de LORENZO e RUTELLI (2847); PELLICANÒ, GUNNELLA, DEL PENNINO, DE CAROLIS, CASTAGNETTI, Guglielmo, GRILLO Salvatore e SANTORO (2864); BASSANINI, BECCHI, e VISCO (2911)

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 13 luglio 1988

Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la legge finanziaria (n. 875)

d'iniziativa dei senatori CAVAZZUTI, RIVA, ALBERTI, ARFÈ, FIORI, FOA, GIOLITTI, NAPOLEONI, NEBBIA, ONGARO BASAGLIA, ONORATO, OSSICINI, PASQUINO, ROSSI, STREHLER, ULIANICH e VESENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 1988

Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria, recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (n. 907)

d'iniziativa dei senatori ANDREATTA, ABIS e FORTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1988

Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4 6 e 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (n. 928)

d'iniziativa dei senatori CARLI, MANCINO e ALIVERTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MARZO 1988

ONOREVOLI SENATORI. - Il riesame di alcuni nessi, organizzativi e procedurali, disegnati dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, costituisce un processo che ha preso avvio già da alcuni anni con approfondite riflessioni, in sede sia scientifica che politico-parlamentare.

Il testo trasmesso dalla Camera dei deputati costituisce il punto di arrivo di questo processo; esso tenta una delicata opera di sintesi tra esigenze e proposte talora convergenti, talaltra di segno diverso.

Per comprendere il significato sia delle innovazioni introdotte in prima lettura, sia delle modifiche proposte dalla Commissione bilancio, appare opportuno dare avvio a questa relazione esaminando le linee di innovazione introdotte, a partire dalla scorsa legislatura.

1. *Le innovazioni introdotte nella scorsa legislatura*

Nella passata legislatura, passaggi fondamentali di tale processo sono stati: il lavoro del Comitato senatoriale di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, e l'indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità dello Stato, condotta dalla V^a Commissione della Camera. Sulla base di tale lavoro, le Commissioni bilancio delle due Camere approvarono due risoluzioni «convergenti» (giugno 1986), con le quali si disegnava, sia pure in via sperimentale, un nuovo assetto della decisione parlamentare.

Fondamentalmente si trattava di separare la discussione sugli indirizzi della manovra di finanza pubblica dall'esame della pluralità di strumenti normativi con i quali sarebbero state introdotte le necessarie misure di intervento. Gli indirizzi generali sarebbero dovuti emergere da un documento di programmazione finanziaria presentato dal Governo entro il mese di giugno. Sulla base di tale documento

sarebbero stati individuati gli interventi da effettuare tramite specifici provvedimenti settoriali, «di accompagnamento» dei documenti di bilancio. Ai provvedimenti settoriali sarebbe stato assicurato, inizialmente in virtù di un accordo politico, un *iter* garantito nei tempi di esame, in modo da consentire il mantenimento della legge finanziaria in un ambito di interventi rigorosamente delimitato. Le successive vicende politiche permisero una applicazione (parziale) delle risoluzioni, unicamente nel 1986.

2. *Gli articoli 2 e 3 della legge finanziaria per il 1988*

I temi in questione vennero poi ripresi con gli articoli 2 e 3 dell'ultima legge finanziaria.

L'articolo 2, nel comma 1, sistematizzando la prassi delle due Commissioni di bilancio in materia di controllo della copertura, detta una regolamentazione organica delle forme di copertura relative alla legislazione introdotta dopo l'approvazione dei documenti di bilancio. Le disposizioni intendono impedire che le decisioni assunte con la legge finanziaria ed il bilancio siano travolte dalla successiva legislazione di spesa. In particolare, per le coperture che non utilizzano gli spazi finanziari appositamente preordinati in bilancio (i cosiddetti fondi globali), vengono dettate una serie di regole che impediscono coperture meramente formali.

Allo stesso ambito vanno ricondotti i successivi commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo, con i quali si regola l'informazione (la «relazione tecnica») che deve essere fornita dal Governo ai fini di un puntuale esame parlamentare della quantificazione degli oneri recati dalle iniziative di spesa, allo scopo di rendere possibile la valutazione della congruità delle relative coperture.

Ad un ambito diverso (concettualmente ed operativamente) va ricondotto il comma 5

dell'articolo 2 (sempre dell'ultima «finanziaria»), con il quale si stabilisce che le nuove spese correnti introdotte con la legge finanziaria (anche mediante il fondo globale) debbono trovare copertura nelle entrate o nelle riduzioni di spesa introdotte con la medesima legge.

Infine, l'articolo 3 dell'ultima legge finanziaria regola la presentazione da parte del Governo, entro il 31 maggio, di un documento di programmazione economico-finanziaria, nel quale vengono esposti gli obiettivi della manovra di finanza pubblica, le conseguenti regole di variazione dei flussi del bilancio dello Stato e degli enti che si ricollegano alla finanza statale, gli indirizzi per gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi.

3. I disegni di legge nn. 875, 907 e 928

I disegni di legge nn. 875 e 907 concentrano l'intervento nella modifica dell'articolo 11 della legge 468 (relativo alla legge finanziaria).

Il primo disegno di legge prevede la presentazione del disegno di legge finanziaria entro il mese di maggio. La legge dovrebbe indicare i saldi di bilancio, anche per cassa, gli importi (anche negativi) da inserire nei fondi speciali e quelli relativi a disposizioni di legge la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria (Tabella D). Gli importi indicati in Tabella D non potrebbero superare il 2 per cento del totale delle spese indicate nei fondi speciali e nella Tabella A. La legge finanziaria, salvo quanto previsto nelle Tabelle A e D, non potrebbe autorizzare direttamente nuove spese; per le entrate l'intervento sarebbe limitato alla variazione di aliquote.

Anche il disegno di legge n. 907 limita l'intervento sulle spese alle rimodulazioni, ai fondi speciali ed alla Tabella D, e quello sulle entrate alla modifica di aliquote. Nel disegno di legge si prefigura un diverso ordine di votazione dei materiali normativi contenuti nella legge finanziaria: preliminarmente si determinerebbero le entrate complessive, compreso l'indebitamento, per passare poi alla determinazione delle spese.

Il disegno di legge n. 928 propone un profondo risanamento della struttura della decisione di bilancio. Nel primo articolo viene

regolamentato il documento di programmazione economico-finanziaria (che dovrebbe contenere anche le stime dei saldi programmati delle gestioni che fanno capo al settore statale).

Nel secondo articolo si regola la legge finanziaria, che dovrebbe contenere le Tabelle A e D, i fondi speciali (che registrerebbero gli effetti dei disegni di legge necessari a conseguire gli obiettivi programmati) ed il limite delle emissioni nette di BoT.

Il bilancio (che nella versione di cassa avrebbe valenza solo previsionale), compilato in coerenza con gli obiettivi del documento di programmazione, sarebbe articolato per programmi di spesa.

La formazione del bilancio sarebbe affidata ad un apposito Ufficio del bilancio, posto alle dipendenze di un comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dai Ministri del bilancio, del tesoro e delle finanze.

* * *

Si vedrà di seguito come il testo approvato dalla Camera dei deputati accoglie molte delle soluzioni proposte con i disegni di legge illustrati, anche se quel testo presenta una propria fisionomia che non coincide perfettamente con nessuna di quelle dei disegni di legge nn. 875, 907 e 928.

4. Il testo approvato dalla Camera dei deputati

Il testo approvato dalla Camera dei deputati introduce una serie di innovazioni che ristrutturano l'intera decisione di bilancio. I punti fondamentali sono quelli relativi: all'anticipo della data di presentazione del bilancio; alla delimitazione del contenuto della legge finanziaria; alla copertura delle spese correnti introdotte con la «finanziaria» (con la connessa regolamentazione del bilancio a politiche invariate); alla nuova struttura dei fondi globali ed ai vincoli più rigorosi per gli utilizzi in difformità e per gli «slittamenti» di copertura; alla delega al Governo in materia di struttura del bilancio.

L'articolo 1 del testo approvato dalla Camera dei deputati stabilisce la presentazione:

a) entro il 15 maggio del Documento di programmazione economico-finanziaria (le Regioni esprimono il parere entro il 31 maggio);

b) entro il 31 luglio, del bilancio annuale e quello pluriennale, quest'ultimo nella versione a legislazione vigente ed in quella a politiche invariate; le Regioni esprimono il parere entro il 15 settembre;

c) entro il 30 settembre del disegno di legge finanziaria (con allegato il bilancio programmatico), la relazione previsionale e programmatica ed i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Per quanto attiene al bilancio annuale, l'articolo 2 introduce l'obbligo di informazioni più dettagliate: sull'evoluzione degli stanziamenti discrezionali (in particolare nel caso di scostamento rispetto a quanto indicato nel Documento di programmazione); sulle spese in conto capitale, su quelle per il personale e sui trasferimenti correnti, destinati (per ogni stato di previsione) ai territori del Mezzogiorno (a partire dal 1991); sulle previsioni di entrata e sugli effetti delle disposizioni agevolative introdotte nel corso dell'esercizio.

L'articolo 4 regola il bilancio pluriennale che (elaborato in termini di competenza, per categorie di entrata e spesa) deve coprire un periodo non inferiore al triennio. Il bilancio pluriennale è redatto in tre versioni:

a) a legislazione vigente;

b) a politiche invariate (sulla definizione di politiche invariate si rinvia a quanto detto successivamente a proposito della copertura della «finanziaria»);

c) sulla base delle previsioni e degli obiettivi indicati nel documento di programmazione; i totali delle entrate e delle spese di questa versione e di quella a legislazione vigente devono coincidere con quelli del bilancio annuale. Questa versione è presentata entro il 30 settembre, in allegato al disegno di legge finanziaria, ed è modificata (come anche la versione a legislazione vigente), sulla base degli effetti della legge finanziaria, dopo l'approvazione di tale legge.

Nella Nota preliminare devono essere indicate analiticamente le cause delle variazioni rispetto alle previsioni dell'ultimo bilancio pluriennale approvato. Nella stessa Nota sono

individuare le cause di scostamento fra previsioni a legislazione vigente e previsioni a legislazione invariata.

In ordine al Documento di programmazione economico-finanziaria (articolo 3), si stabilisce che esso deve essere presentato entro il 15 maggio, ed ha lo stesso orizzonte temporale del bilancio pluriennale. Nel Documento vengono indicati:

1) gli obiettivi macroeconomici (in particolare, crescita ed occupazione);

2) gli obiettivi di finanza pubblica in termini di fabbisogno (netto e lordo di interessi) del settore statale (con individuazione dello scostamento rispetto all'evoluzione tendenziale) ed in termini di debito del settore statale e del settore pubblico allargato;

3) le regole di variazione dei flussi dei bilanci di competenza dello Stato e degli enti del settore statale - punto e) del secondo comma - ed i criteri e i parametri per la formazione del bilancio a legislazione vigente (comma 3);

4) gli «indirizzi per gli interventi», anche di settore collegati alla manovra, con valutazione di massima degli effetti di «ciascun tipo di intervento».

Il contenuto della legge finanziaria è stabilito nell'articolo 5, commi 1, 2 e 3. La legge finanziaria dispone «il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale» e regola «le grandezze previste dalla legislazione vigente in relazione agli obiettivi».

Dal lato delle entrate, oltre a fissare il livello massimo dei saldi (ricorso al mercato e saldo netto da finanziare), in termini di competenza per gli anni considerati nel bilancio pluriennale, la legge finanziaria può solo introdurre variazioni di aliquote, detrazioni e scaglioni, di imposte, tasse e contributi già esistenti.

Dal lato delle spese la legge finanziaria contiene:

1) la rimodulazione delle quote annuali delle leggi di spesa pluriennali (l'attuale tabella A);

2) la determinazione delle quote relative a leggi di spesa permanenti, la cui determinazione è rinviata alla «finanziaria» (l'attuale tabella D);

- 3) i fondi globali (le attuali tabelle B e C);
- 4) una nuova tabella con la quale si effettua il rifinanziamento di leggi vigenti di sostegno all'economia (conto capitale) (attualmente il rifinanziamento è effettuato con l'articolato della «finanziaria»);
- 5) l'importo destinato al rinnovo dei contratti (secondo la previsione dell'articolo 15 della legge-quadro sul pubblico impiego) ed agli altri provvedimenti in materia di pubblico impiego.

La legge finanziaria, infine, contiene «le altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti».

Per quanto riguarda la copertura delle spese correnti disposte con la «finanziaria» (comprese le nuove finalizzazioni del fondo globale di parte corrente), il comma 4 dell'articolo 5 riprende le disposizioni già citate (ed introdotte con l'ultima legge finanziaria) relativamente alla copertura con entrate e con riduzioni di spesa, ed aggiunge, come fonte di copertura il «miglioramento del saldo del risparmio pubblico a legislazione vigente al netto degli interessi rispetto a quello determinato a politiche invariate».

Il bilancio a politiche invariate è definito al punto *b*) del comma 1 dell'articolo 4. In sostanza sembra trattarsi di un bilancio a legislazione vigente integrato con le quote di spesa relative a leggi che vengono in scadenza nel periodo considerato. Tuttavia la disposizione suscita dubbi interpretativi. Infatti, il primo periodo del punto *b*), rinviando al «primo degli anni considerati» come base delle proiezioni, definisce il bilancio a politiche invariate relativo agli anni successivi al primo, ma nulla dice sulla base da assumere per la costruzione del bilancio relativo al primo anno.

È quindi opportuno un chiarimento, anche sulla base dell'esperienza di non applicazione, almeno in parte per difficoltà interpretative, dell'ottavo comma dell'articolo 4 della legge n. 468.

Per i fondi speciali (articolo 6), le innovazioni riguardano i seguenti aspetti:

- 1) ripartizione per Ministeri e categorie economiche, mentre i singoli provvedimenti che motivano i vari stanziamenti sono indicati in apposite note;

- 2) gli accantonamenti di segno negativo devono corrispondere a provvedimenti già presentati alle Camere;

- 3) gli accantonamenti non possono essere utilizzati «in difformità» dai decreti-legge, salvo nei casi di spese di primo intervento per calamità naturali, di improrogabili esigenze connesse alla sicurezza del paese o di situazioni di emergenza economico-finanziaria;

- 4) sulla questione dei cosiddetti «slittamenti di copertura» si stabilisce che gli accantonamenti devono essere utilizzati entro l'anno al quale si riferiscono, salvo che non si tratti, per le spese in conto capitale, di accantonamenti utilizzati in progetti di legge approvati da un ramo del Parlamento, e per quelle correnti di spese relative ad obblighi internazionali o a contratti o altri provvedimenti in materia di pubblico impiego (purchè i provvedimenti siano presentati entro l'anno ed entrino in vigore entro l'anno successivo). Degli accantonamenti utilizzabili oltre l'anno nel quale sono iscritti vengono formati appositi elenchi trasmessi dal Ministro del tesoro alle Camere entro il 25 gennaio.

Il tema generale della copertura finanziaria delle leggi è disciplinato dall'articolo 7 che riprende il contenuto dell'articolo 2 dell'ultima legge finanziaria, salvo che per le parti relative alla copertura della legge finanziaria ed agli «slittamenti di copertura» già citate. Le innovazioni principali riguardano la «relazione tecnica» cui vengono obbligati, oltre al Governo, tutti i proponenti iniziative legislative (compresi gli emendamenti) che comportano oneri. Nel caso di norme che introducano oneri a carico dei bilanci di enti appartenenti al settore pubblico allargato, la relazione deve contenere la valutazione degli enti interessati.

Per quanto riguarda le leggi di spesa pluriennale in conto capitale, da un lato si estende a tutte le leggi di questo tipo (e non solo a quelle «che prevedono opere ed interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi», secondo la previsione della norma attualmente vigente: articolo 18, terzo comma, della legge n. 468) la possibilità di impegnare tutto lo stanziamento, dall'altro si prevede che la legge finanziaria possa porre limiti all'impegnabilità dell'intero stanziamento.

L'articolo 9 stabilisce che nella relazione previsionale e programmatica devono essere indicati sia il fabbisogno del settore statale che le stime del bilancio di cassa e dei flussi di tesoreria che giustificano la previsione del fabbisogno.

L'articolo 10 riformula l'articolo 30 della legge n. 468, introducendo alcune innovazioni. Il termine di presentazione delle relazioni trimestrali è spostato alla fine del mese di febbraio, maggio, agosto e novembre (attualmente le scadenze sono le seguenti: 20 febbraio, 20 maggio, 31 agosto, 20 novembre). Ogni relazione deve contenere anche la stima dei flussi relativi al trimestre in corso. La prima relazione deve indicare i criteri adottati per la previsione della spesa per interessi.

Vengono poi previste due deleghe al Governo in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese iscritte in bilancio (articolo 11). La prima (da esercitarsi entro il 30 giugno 1989) relativa al bilancio dello Stato e delle Aziende autonome, la seconda (da esercitarsi entro il 31 dicembre 1989) relativa ai bilanci degli enti pubblici.

Ai fini dell'approvazione parlamentare, la unità elementare di bilancio sarà costituita dalle categorie per l'entrata, e dai servizi, funzioni o programmi per le spese. In appositi allegati saranno analizzate le componenti delle unità omogenee; per le spese, gli allegati consentiranno di individuare le spese determinate per legge, quelle che variano in base ad automatismi o stime e quelle discrezionali.

Con decreto del Ministro del tesoro, le unità oggetto di approvazione parlamentare saranno suddivise (a fini di gestione, controllo e rendicontazione) in capitoli.

In particolare, il rendiconto sarà articolato per le entrate in titoli, categorie, rubriche e capitoli, e per le spese, in titoli, rubriche, categorie e funzioni. Il rendiconto sarà articolato anche in base ai programmi di spesa, al fine di consentire l'analisi amministrativa ed economica dei risultati e dei costi relativi a ciascun servizio, programma e progetto.

Il Governo potrà anche, nell'ambito della delega, ridefinire le procedure di gestione e le sfere di responsabilità dei dirigenti, in relazione all'esecuzione delle funzioni o programmi di spesa, mantenendo comunque i controlli

esercitati dal Ministro del tesoro (legge n. 468 del 1978, articolo 22, ultimo comma).

Il primo bilancio presentato (a titolo sperimentale) nella nuova versione sarà quello relativo al 1990.

5. Le modifiche proposte dalla Commissione bilancio

Il lavoro referente della Commissione bilancio si è sviluppato soffermandosi in modo specifico su due questioni, strettamente connesse, che nel testo trasmesso dalla Camera apparivano risolte in modo non del tutto convincente. Le due questioni sono, in sostanza, costituite dalla funzione del bilancio pluriennale a «politiche invariate», in rapporto all'articolo 11, comma 4, della legge n. 468 (*sub* articolo 5), laddove si disciplinano, sulla scorta di quanto già stabilito nell'articolo 2 della legge finanziaria per il 1988, le specifiche modalità di copertura della legge finanziaria.

In effetti, nel telaio delle innovazioni proposte dalla Camera, il bilancio pluriennale a «politiche invariate» aveva la funzione sostanziale di costruire il parametro per la verifica di uno spazio di copertura (in rapporto al bilancio pluriennale a legislazione vigente) che andava ad aggiungersi alle risorse reperite (dalla stessa legge finanziaria), attraverso la previsione di nuove o maggiori spese correnti ovvero di riduzioni di entrate.

Riflettendo sulla nuova configurazione «asciugata» della legge finanziaria ci si è resi conto che la formulazione prevista dall'articolo 2, comma 5, della legge finanziaria per il 1988, giustificata se considerata in rapporto ad una legge finanziaria abilitata a giocare a tutto campo, doveva essere rivista alla luce della nuova configurazione impressa a questo strumento. In questa ottica, fermo restando che la copertura delle nuove o maggiori spese correnti e delle riduzioni di entrate disposte con la «finanziaria», ivi incluse le nuove finalizzazioni nette iscritte nel fondo speciale di parte corrente, va reperita, sul piano metodologico, esclusivamente nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di spesa, si è in ogni caso agganciato il meccanismo di

copertura con le regole determinate nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.

In sostanza si prefigura un rigoroso rapporto di coerenza tra i tassi di evoluzione delle spese stabiliti nel predetto Documento e gli spazi di copertura che possono essere utilizzati nella manovra di bilancio che si attua attraverso la legge finanziaria. Questa soluzione, che appare sistematicamente meglio raccordata con tutto il sistema di programmazione della manovra di bilancio prefigurato nel testo in esame, elimina in radice la necessità di dover disporre di un bilancio pluriennale a «politiche invariate». Conseguentemente, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, si è cercato di fornire una rappresentazione più completa dell'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica, chiarendo in modo specifico che cosa debba intendersi per invarianza delle politiche.

Quindi, da un lato, si è reso più efficace il sistema di copertura della legge finanziaria, rendendolo coerente con le caratteristiche che viene ad assumere questo strumento, dall'altro si è semplificata la struttura del bilancio pluriennale, senza tuttavia perdere incisività sul versante delle tecniche di previsione dell'evoluzione tendenziale dei flussi del settore pubblico.

Anzi, per quanto riguarda il bilancio pluriennale programmatico si è fornita una configurazione di questo strumento tale da identificarlo, senza possibilità di equivoci, con la proiezione contabile di tutti gli effetti degli interventi programmati nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Dopo l'approvazione della «finanziaria» quindi i totali delle entrate e delle spese previste per il primo anno del bilancio programmatico potranno, ma non dovranno, coincidere con i totali delle entrate e delle spese del bilancio annuale. In altri termini il bilancio pluriennale programmatico vede riconosciuta una propria autonomia morfologica che rappresenta una netta innovazione rispetto alle tecniche fin qui adottate, innovazione che intende rendere del tutto esplicito, al Parlamento e all'opinione pubblica, l'eventuale divario che può sussistere tra gli indirizzi e gli interventi programmati a maggio e la situazione di bilancio. Tale divario,

ove dovesse permanere anche il primo anno, costituirà evidentemente il binario entro il quale ricondurre la legislazione successiva, proprio allo scopo di avvicinarsi agli obiettivi determinati con il Documento.

Un'altra importante modifica riguarda la struttura dei fondi speciali: si introduce un principio molto innovativo, da tempo auspicato anche in sede scientifica, in base al quale gli accantonamenti devono corrispondere a programmi organici di intervento settoriale e non ad una miriade di interventi spesso insignificanti. Si accentua quindi il profilo programmatico dei fondi speciali, soprattutto se si considera la funzione strategica dei fondi negativi.

Vanno poi ricordate le modifiche e le precisazioni introdotte nella struttura del Documento di programmazione economico-finanziaria, modifiche che intendono includere nelle previsioni del Documento tutto il settore pubblico allargato e non il solo settore statale, secondo un'ottica più funzionale ad un sistema di finanza pubblica come il nostro, caratterizzato, come è noto, dalla grande importanza dei trasferimenti dal settore statale verso centri esterni di spesa.

Per quanto riguarda la delega contenuta nell'articolo 11 è emersa in Commissione una larga disponibilità a riconsiderare in Assemblea il testo trasmesso dalla Camera per renderlo, se possibile, più preciso e rigoroso, evitando di depotenziare le prerogative di controllo finanziario del Parlamento, ferma restando l'esigenza di una ristrutturazione più significativa ed accorpata dei capitoli.

Altre due questioni emerse dal dibattito riguardano il contenuto della legge finanziaria per quanto riguarda la manovra sulle entrate e l'assumibilità del conto corrente di tesoreria provinciale con la Banca d'Italia quale fonte di copertura del fabbisogno. Per quanto riguarda il primo punto, pur avendo la Commissione deciso di confermare la lettera a) del comma 3 del nuovo articolo 11 della legge n. 468, è emersa comunque chiara l'esigenza di limitare in qualche modo la possibilità da parte della legge finanziaria di incidere sull'ordinamento tributario in essere.

Per il secondo aspetto, è apparso chiaro che si fa strada un orientamento volto ad escludere

l'utilizzo del conto corrente del Tesoro presso la Banca d'Italia per reperire una copertura finanziaria permanente di una quota del fabbisogno.

Concludendo, è possibile ragionevolmente affermare che le modifiche proposte dalla Commissione bilancio, senza stravolgere l'impianto del testo trasmesso dalla Camera, frutto di un lavoro complesso ed approfondito, eliminano tuttavia alcune inutili complicazioni. In particolare, la struttura del bilancio pluriennale, in raccordo con il Documento di programmazione economico-finanziaria, dovrebbe essere tale da consentire un effettivo decollo di uno strumento di programmazione e controllo della spesa pubblica rimasto fin qui sostanzialmente inattivato.

Si propone pertanto l'approvazione delle modifiche introdotte dalla Commissione bilancio, nella consapevolezza che esse se, come si

auspica, saranno sollecitamente ratificate anche dall'altro ramo del Parlamento, sarà stata varata una prima significativa modifica organizzativo-istituzionale al sistema di bilancio, modifica che non mancherà di dare risultati positivi negli anni a venire, anche sul terreno della efficacia dell'azione parlamentare finalizzata al controllo della spesa pubblica.

* * *

La Commissione propone l'assorbimento dei disegni di legge nn. 875, 907 e 928, anche in considerazione del fatto che alcune delle esigenze poste da questi testi risultano in notevole misura riflesse nelle soluzioni proposte con il disegno di legge n. 1203 e con le modifiche accolte dalla Commissione bilancio.

CORTESE, *relatore*

PARERE DELLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore MURMURA)

20 luglio 1988

La Commissione esaminato il disegno di legge esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

Il Gruppo comunista formula talune riserve in ordine all'articolo 11, comma 3 - che detta i criteri direttivi della delega al Governo per l'emanazione di norme contenenti modifiche ed integrazioni alle vigenti disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese iscritte nel bilancio dello Stato delle Aziende autonome - nella parte in cui può consentire la formulazione di esposizioni delle entrate e delle spese dello Stato non sufficientemente articolate.

DISEGNO DI LEGGE N. 1203

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

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

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

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

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

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

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

Art. 2.

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

«Art. 2. - (*Bilancio annuale di previsione*). - 1. Il progetto di bilancio annuale di previsione

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. *Identico*:

«Art. 1-bis. - (*Strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio*). - 1. *Identico*:

a) *identica*;

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

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

2. *Identico*.

Art. 2.

1. *Identico*:

«Art. 2. - (*Bilancio annuale di previsione*). - 1. *Identico*.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

a legislazione vigente è formato sulla base dei criteri e parametri indicati, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, dal documento di programmazione economico-finanziaria come deliberato dal Parlamento. Esso indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa:

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

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

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

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

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

4. Ciascuno stato di previsione della spesa è illustrato da una nota preliminare, nella quale sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, ed in particolare quelli utilizzati per i capitoli di spesa corrente dei singoli stati di previsione concernenti spese non obbligatorie e non predeterminate per legge, per i quali il tasso di variazione applicato sia significativamente diverso da quello indicato per le spese di parte corrente nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento. I criteri per determinare la significatività degli scostamenti sono indicati nel documento medesimo. La nota preliminare di ciascuno

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

2. *Identico.*

3. *Identico.*

4. Ciascuno stato di previsione della spesa è illustrato da una nota preliminare, nella quale sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, ed in particolare quelli utilizzati per i capitoli di spesa corrente concernenti spese non obbligatorie e non predeterminate per legge, per i quali il tasso di variazione applicato sia significativamente diverso da quello indicato per le spese di parte corrente nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento. I criteri per determinare la significatività degli scostamenti sono indicati nel documento medesimo. La nota preliminare di ciascuno stato di previsione espone, inoltre, in

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

stato di previsione espone, inoltre, in un apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale articolate per categoria. Nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata sono specificamente illustrati i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte, dirette ed indirette, e tasse. Nella medesima nota sono indicate le conseguenze finanziarie, in termini di perdita di gettito, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, di ogni disposizione introdotta nel corso dell'esercizio avente per oggetto agevolazioni fiscali. La nota deve indicare la natura delle esenzioni, i soggetti e le categorie dei beneficiari e gli obiettivi perseguiti con l'introduzione delle agevolazioni stesse.

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

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

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

un apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale articolate per categoria. Nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata sono specificamente illustrati i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte, dirette ed indirette, e tasse. Nella medesima nota sono indicate le conseguenze finanziarie, in termini di perdita di gettito, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, di ogni disposizione introdotta nel corso dell'esercizio avente per oggetto agevolazioni fiscali. La nota deve indicare la natura delle esenzioni, i soggetti e le categorie dei beneficiari e gli obiettivi perseguiti con l'introduzione delle agevolazioni stesse.

5. *Identico.*

6. *Identico.*

7. *Identico.*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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

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

Art. 3.

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

«Art. 3. - (*Documento di programmazione economico-finanziaria*). - 1. Entro il 15 maggio di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

2. Nel documento di programmazione economico-finanziaria, premessa la valutazione degli andamenti reali in relazione agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria, sono indicati:

a) i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica;

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

8. *Identico*».

2. *Identico*.

Art. 3.

1. *Identico*:

«Art. 3. - (*Documento di programmazione economico-finanziaria*). - 1. *Identico*.

2. Nel documento di programmazione economico-finanziaria, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria, sono indicati:

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

b) *identica*;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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

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

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

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

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

Art. 4.

1. L'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - (*Bilancio pluriennale*). - 1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

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

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

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

f) *identica*.

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

Art. 4.

1. *Identico*:

«Art. 4. - (*Bilancio pluriennale*). - 1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

in termini di competenza dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, e copre un periodo non inferiore a tre anni. Il bilancio pluriennale espone separatamente:

a) l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente;

b) l'andamento delle entrate e delle spese a politiche invariate; a tal fine si considerano politiche invariate le proiezioni dell'insieme delle quote di entrata e di spesa che sono iscritte nel primo degli anni considerati per ciascuna categoria di bilancio. Nel caso di spese che vengano a scadenza nel periodo, per i restanti anni considerati nella proiezione, la relativa quota è determinata in misura pari a quella dell'ultimo anno incrementata del tasso programmato d'inflazione previsto nella relazione previsionale e programmatica;

c) le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese sulla base delle previsioni e degli obiettivi del documento di programmazione economico-finanziaria come deliberato dal Parlamento.

2. La versione del bilancio pluriennale prevista alla lettera c) del comma 1 è presentata come allegato al disegno di legge di bilancio alla stessa data di presentazione del disegno di legge finanziaria.

3. Il bilancio pluriennale, nelle versioni previste alle lettere a), b) e c) del comma 1, è redatto per categorie di entrata e di spesa per ciascuna delle quali è indicata la quota relativa a ciascuno degli anni considerati; quelle di cui alle lettere a) e c) del comma 1 sono

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

in termini di competenza dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, e copre un periodo non inferiore a tre anni. Il bilancio pluriennale espone separatamente:

a) l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente (bilancio pluriennale a legislazione vigente);

soppressa

b) le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel documento di programmazione economico-finanziaria (bilancio pluriennale programmatico).

2. Il bilancio pluriennale è redatto per categorie di entrata e sezioni di spesa; nell'ambito di queste ultime vengono individuati i trasferimenti correnti e di conto capitale verso i principali settori di spesa decentrata. Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.

Soppresso (Cfr., in diversa formulazione, l'articolo 1, comma 1, lettera c, del presente testo).

Soppresso (Cfr., in diversa formulazione, il precedente comma 2).

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

modificate sulla base degli effetti della legge finanziaria dopo la sua approvazione.

4. I totali delle entrate e delle spese previsti per il primo anno nel bilancio pluriennale, nelle versioni di cui alle lettere *a)* e *c)* del comma 1, corrispondono a quelli contenuti nel bilancio annuale.

5. Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate nè ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.

6. Nella nota preliminare che illustra le previsioni complessive di bilancio devono essere motivate le eventuali variazioni rispetto alle previsioni contenute nel bilancio pluriennale precedente indicando le variazioni derivanti dagli andamenti tendenziali dell'economia e quelle derivanti dagli interventi programmatici. Nella medesima nota sono evidenziate le cause di scostamento fra le versioni a legislazione vigente ed a legislazione invariata.

7. Il bilancio pluriennale, integrato con gli effetti della legge finanziaria, è approvato con apposito articolo del disegno di legge di bilancio».

Art. 5.

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

«Art. 11. - (*Legge finanziaria*). - 1. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, entro il mese di settembre, il disegno di legge finanziaria.

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

Soppresso (*Collocato, in identica formulazione, quale ultimo periodo del precedente comma 2*).

3. Nelle note preliminari che illustrano le previsioni complessive del bilancio pluriennale, devono essere motivate le eventuali variazioni rispetto alle previsioni contenute nel precedente bilancio pluriennale, indicando le variazioni derivanti dagli andamenti tendenziali dell'economia e quelle derivanti dagli interventi programmatici.

4. Il bilancio pluriennale è approvato con apposito articolo del disegno di legge di bilancio. La versione prevista alla lettera *a)* del comma 1 è integrata con gli effetti della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica eventualmente già approvati».

Art. 5.

1. *Identico.*

«Art. 11. - (*Legge finanziaria*). - 1. *Identico.*

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

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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

a) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni di imposte, tasse e contributi esistenti, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce;

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

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

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

e) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati fra le spese in conto capitale;

f) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis e le corrispondenti tabelle;

g) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

3. *Identico.*

a) *identica;*

b) *identica;*

c) *identica;*

d) *identica;*

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

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati fra le spese in conto capitale;

g) *identica;*

h) *identica;*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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

4. La legge finanziaria può disporre nuove o maggiori spese correnti o riduzioni di entrate, incluse le nuove finalizzazioni del fondo speciale di parte corrente, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, esclusivamente nei limiti delle maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente contestualmente disposte dalla stessa legge finanziaria ovvero entro i limiti in cui risulti per ciascun anno un miglioramento del saldo del risparmio pubblico a legislazione vigente al netto degli interessi rispetto a quello determinato a politiche invariate per il medesimo anno ai sensi dell'articolo 4».

Art. 6.

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

«Art. 11-bis. - (*Fondi speciali*). - 1. La legge finanziaria in apposita norma prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione finanziaria deliberato dal Parlamento. In tabelle allegate alla legge finanziaria sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

i) *identica*;

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

5. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 4, le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera e), nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento».

Art. 6.

1. *Identico*:

«Art. 11-bis. - (*Fondi speciali*). - 1. La legge finanziaria in apposita norma prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione finanziaria deliberato dal Parlamento. In tabelle allegate alla legge finanziaria sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

provvedimenti legislativi ripartiti per Ministeri e per categorie economiche. In apposite note sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero e per le singole categorie economiche. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro in appositi capitoli la cui riduzione ai fini della integrazione per competenza e cassa di capitoli esistenti o di nuovi capitoli può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.

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

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

4. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

provvedimenti legislativi ripartiti per Ministeri e per programmi. Nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero e per i singoli programmi. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro in appositi capitoli la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.

2. *Identico.*

3. *Identico.*

4. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

che essi non riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

5. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali ovvero ad obbligazioni risultanti dai contratti o dai provvedimenti di cui al comma 3, lettera g), dell'articolo 11, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio a cui si riferisce purchè il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro del tesoro entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero del tesoro. In tal caso, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dal comma 4 dell'articolo 11».

Art. 7.

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

«Art. 11-ter. - (*Copertura finanziaria delle leggi*). - 1. La copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis, restando precluso sia l'utilizzo di accan-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

5. *Identico*».

Art. 7.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

tonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

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

c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare i predetti capitoli. Ove si tratti di oneri continuativi pluriennali, nei due esercizi successivi al primo, lo stanziamento di competenza dei suddetti capitoli, detratta la somma utilizzata come copertura, potrà essere incrementato in misura non superiore al tasso di inflazione programmato in sede di relazione previsionale e programmatica. A tale forma di copertura si può fare ricorso solo dopo che il Governo abbia accertato, con la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio, che le disponibilità esistenti presso singoli capitoli non debbano essere utilizzate per far fronte alle esigenze di integrazione di altri stanziamenti di bilancio che in corso di esercizio si rivelino sottostimati. In nessun caso possono essere utilizzate per esigenze di altra natura le economie che si dovessero realizzare nella categoria «interessi» e nei capitoli di stipendi del bilancio dello Stato. Le facoltà di cui agli articoli 9 e 12, primo comma, non possono essere esercitate per l'iscrizione di somme a favore di capitoli le cui disponibilità siano state in tutto o in parte utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese disposte con legge;

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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

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

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

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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

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

Art. 8.

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

«Art. 11-*quater*. - (*Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente*). - 1. Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la legge finanziaria può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera c).

2. Le amministrazioni e gli enti pubblici possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

3. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 8.

Identico.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera d).

4. Il disegno di legge finanziaria indica, in apposito allegato, per ciascuna legge di spesa pluriennale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera c), i residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciale di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data».

Art. 9.

1. All'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, al terzo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria».

Art. 10.

1. L'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Art. 30. - (Conti di cassa). - 1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 9.

1. *Identico.*

2. Il comma quarto del medesimo articolo 15 della legge n. 468 del 1978 è sostituito dal seguente:

«La relazione previsionale e programmatica è accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente deve valutare se permangano le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione. Analoga dimostrazione deve essere fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi 5 anni dalla loro entrata in vigore.

Art. 10.

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente. Nella stessa relazione sono, altresì, indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni relative ai capitoli di interessi sui titoli del debito pubblico. Entro la stessa data il Ministro del bilancio e della programmazione economica invia al Parlamento una relazione contenente i dati sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso.

2. Entro i mesi di maggio, agosto e 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.

3. Con le relazioni di cui ai commi 1 e 2, il Ministro del tesoro presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, costituito dal settore statale, dagli enti di cui all'articolo 25 e dalle regioni, rispettivamente, la stima delle previsioni di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma 2 e i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e dell'espansione del credito interno.

4. Con ciascuna delle relazioni di cui ai commi 1 e 2, il Ministro del tesoro presenta inoltre al Parlamento la stima sull'andamento dei flussi di entrata e di spesa relativa al trimestre in corso.

5. 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 mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre, i comuni e le province debbono trasmettere alla rispettiva regione, e gli altri enti di cui all'articolo 25 al Ministero del tesoro.

6. In detti prospetti devono, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

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.

7. Le regioni e le province autonome comunicano al Ministro del tesoro entro il giorno 10 dei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni e delle unità sanitarie locali, unitamente agli analoghi dati relativi all'amministrazione regionale.

8. Nella relazione sul secondo trimestre di cui al comma 2, 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 classificazione economica e funzionale.

9. A tal fine, gli enti di cui al comma 5 con esclusione dell'ENEL e delle aziende di servizi 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.

10. I comuni, le province e le unità sanitarie locali trasmettono le informazioni di cui al comma 9 alle regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvedono 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.

11. Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti di cui all'articolo 25 della presente legge ed alle regioni se non risultano regolarmente adempiti gli obblighi di cui ai precedenti commi».

Art. 11.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il 30 giugno 1989, sentito il parere delle competenti Commissioni parla-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 11.

1. *Identico.*

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

mentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria contenenti le modifiche ed integrazioni alle vigenti disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese iscritte nel bilancio di previsione dello Stato e delle aziende autonome.

2. Il Governo della Repubblica è altresì delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 1989, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria contenenti le modifiche ed integrazioni alle vigenti disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese iscritte nel bilancio di previsione degli enti pubblici.

3. Nell'esercizio delle deleghe di cui ai commi 1 e 2 il Governo, al fine di realizzare la programmazione dell'impiego delle risorse articolandola per programmi, progetti e servizi, di favorire la più flessibile utilizzazione delle risorse già allocate presso le amministrazioni, di contribuire alla realizzazione di nuove politiche e di elevare la qualità dei servizi offerti, si attiene ai seguenti criteri:

a) le entrate e le spese dello Stato e delle aziende autonome sono esposte, ai fini dell'approvazione parlamentare, nello stato di previsione dell'entrata, negli stati di previsione della spesa e nelle appendici concernenti le aziende autonome per unità di bilancio omogenee con riferimento, rispettivamente, alle categorie di entrata ed a servizi, funzioni o programmi di spesa, con distinte indicazioni della previsione di competenza e di cassa;

b) appositi allegati di dettaglio devono consentire di analizzare per ciascuna unità di bilancio da sottoporre ad approvazione parlamentare le varie componenti e, per quanto concerne le spese, di individuare quelle legislativamente predeterminate, quelle che variano in base ad automatismi o stime e quelle discrezionali;

c) ai fini di gestione, controllo e rendicontazione si provvede alla suddivisione in capitoli individuati per oggetti di spesa e per tributo con decreti del Ministro del tesoro da sottoporre alla registrazione della Corte dei conti entro il mese di dicembre di ciascun anno;

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

2. *Identico.*

3. *Identico:*

a) *identica;*

b) *identica;*

c) *identica;*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

d) la eventuale gestione provvisoria del bilancio è assunta per dodicesimi sulla base della ripartizione effettuata con i decreti ministeriali di cui alla lettera c);

e) ai fini del rendiconto generale dello Stato le entrate sono ripartite in titoli, categorie, rubriche e capitoli e le spese in titoli a seconda che siano di pertinenza della parte corrente, del conto capitale, ovvero riguardino il rimborso dei prestiti con le ulteriori specificazioni in rubriche, categorie e funzioni;

f) ai fini della illustrazione del significato amministrativo ed economico delle risultanze e della verifica dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto, il rendiconto generale è articolato anche con riferimento ai programmi di cui alla lettera a).

4. Per favorire l'impiego programmatico, efficiente e flessibile delle risorse, il Governo, nell'esercizio della delega, può rideterminare le procedure di gestione e le sfere di responsabilità dei dirigenti con riferimento all'esecuzione di singole funzioni o programmi di spesa, fatte salve le disposizioni dell'articolo 22 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

5. Per l'esercizio finanziario 1990 la nuova versione del bilancio dello Stato e delle aziende autonome è presentata a titolo sperimentale.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

d) *identica*;

e) *identica*;

f) la predisposizione di un sistema informativo relativo alle spese sostenute, ai servizi erogati, agli obiettivi fisici realizzati, in modo da consentire, in sede di rendiconto la verifica dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti sotto il profilo economico, territoriale ed amministrativo;

g) la predisposizione, presso ogni amministrazione, nell'ambito degli organici, di appositi centri, volti a garantire:

1) l'analisi di efficienza ed efficacia delle somme erogate;

2) la valutazione dei carichi di lavoro, dei costi e della produttività delle amministrazioni.

4. *Identico.*

5. *Identico.*

Art. 12.

1. Il terzo comma dell'articolo 39 della legge 30 marzo 1981, n. 119, è abrogato.

2. Con apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione dello Stato è annualmente stabilito, in relazione alla indica-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 12.

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

zione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi dell'articolo 15, terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'articolo 9 della presente legge, l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare; nell'ambito del predetto importo viene altresì definita la quota massima di emissione dei buoni ordinari del Tesoro, al netto di quelli da rimborsare, nonchè il limite massimo di circolazione.

Art. 13.

1. Il Governo adempie a quanto previsto nell'articolo 7, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67, con provvedimento legislativo collegato alla manovra di finanza pubblica.

Art. 14.

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

DISEGNO DI LEGGE n. 875

D'INIZIATIVA DEI SENATORI CAVAZZUTI ED ALTRI

Art. 1.

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

«Art. 11. - (*Legge finanziaria*) - 1. 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 politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale ed 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, entro il mese di maggio che precede la presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di "legge finanziaria" con la quale devono indicarsi le modifiche e le 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.

2. La legge finanziaria indica: il livello massimo del ricorso al mercato finanziario; il

limite massimo del saldo netto da finanziare, indicato per competenza e per cassa; gli importi da iscrivere (in apposita tabella A) in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi a carattere pluriennale; gli importi, anche negativi, da iscrivere nei fondi speciali di cui al precedente articolo 10 (in apposita tabella B per quanto riguarda le entrate e le spese correnti ed in apposita tabella C per quanto riguarda le entrate e le spese in conto capitale); gli importi da iscrivere (in apposita tabella D) nei singoli stati di previsione del bilancio dello Stato annuale e pluriennale autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria. Tali importi non possono superare il 2 per cento del totale delle spese indicate nelle precedenti tabelle A, B, C.

3. La legge finanziaria non costituisce (con esclusione di quanto indicato nelle tabelle A e D di cui al comma 2) legge autorizzativa di spesa. Con successivi provvedimenti legislativi dovranno essere autorizzate le spese nel rispetto dei vincoli finanziari indicati nei commi precedenti.

4. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi. Con la legge finanziaria si possono variare, con effetto dalla data di entrata in vigore del bilancio dello Stato, le aliquote di imposte, tasse e contributi esistenti».

DISEGNO DI LEGGE n. 907

D'INIZIATIVA DEI SENATORI ANDREATTA ED ALTRI

Art. 1.

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

«Art. 11. - (*Legge finanziaria*). - 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, nell'ordine, è disposta con distinti articoli l'approvazione:

a) di modifiche ad aliquote di imposte, tasse e contributi già operanti, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio annuale di previsione dello Stato;

b) del totale delle entrate finali da iscrive-

re nel quadro riassuntivo del bilancio annuale di previsione;

c) del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, indicati per competenza e per cassa, che concorrono, con le entrate di cui alla lettera b), a determinare la copertura di tutte le spese da iscrivere nel quadro riassuntivo del bilancio annuale di previsione;

d) delle quote, annuali e triennali, delle leggi di spesa pluriennali di cui al successivo articolo 18, nonché delle dotazioni da iscrivere nei singoli stati di previsione del bilancio, annuale e triennale, ai sensi dell'articolo 19, quattordicesimo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

e) degli accantonamenti, positivi e negativi, dei fondi speciali di cui all'articolo 10;

f) del bilancio pluriennale di cui all'articolo 4».

2. L'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

«Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate, ed è approvato con la legge finanziaria di cui al successivo articolo 11».

DISEGNO DI LEGGE n. 928

D'INIZIATIVA DEI SENATORI CARLI ED ALTRI

Art. 1.

(Il documento di programmazione economico-finanziaria)

1. Entro il 31 maggio di ciascun anno il Governo presenta il documento di programmazione economica e finanziaria riferito all'esercizio successivo. Il documento contiene:

a) le previsioni di cassa a «politiche invariate» del settore pubblico allargato, riferite al quinquennio successivo e basate su ipotesi macroeconomiche dichiarate nel documento stesso;

b) le previsioni relative al settore statale, supponendo la copertura integrale dei disavanzi complessivi degli enti periferici da parte dell'amministrazione centrale (al netto della parte della spesa in conto capitale normalmente coperta da questi enti con il ricorso al sistema creditizio).

2. Nello stesso documento sono dichiarati gli obiettivi relativi al settore pubblico «allargato» con riferimento alla pressione fiscale e contributiva, nonché all'incidenza sul prodotto interno lordo della spesa complessiva (al lordo e al netto degli interessi), dei programmi di spesa e del fabbisogno finanziario (al lordo e al netto degli interessi). In coerenza con gli obiettivi annunciati sono stimati i saldi programmati delle gestioni che fanno capo al settore statale (Bilancio, Tesoreria, Cassa depositi e prestiti e Agenzia per il Mezzogiorno).

3. Nel documento di programmazione economica e finanziaria, gli obiettivi di finanza pubblica sono inseriti nel contesto degli obiettivi generali, economici e finanziari del Governo, il quale fornisce, nello stesso documento, informazioni di carattere generale sugli strumenti attraverso i quali conseguirà gli obiettivi di finanza pubblica. Il documento

di programmazione economico-finanziaria informa inoltre sugli scostamenti tra i valori degli obiettivi concernenti la finanza pubblica fissati per i vari anni e quelli stimati per gli stessi nel documento elaborato nell'anno precedente.

4. Nelle Relazioni al Parlamento del Ministro del tesoro, di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, sono esposti i risultati trimestrali del conto del settore statale e lo stato di realizzazione della manovra di bilancio e dei programmi di spesa; nella Relazione del Ministro del tesoro sull'attività dell'intero anno, insieme con il conto del settore statale, è contenuto quello del settore pubblico «allargato», che sarà riportato nella Relazione generale sulla situazione economica del paese. L'eventuale divario tra obiettivi e risultati viene scomposto tra i fattori che lo hanno determinato (andamento delle variabili macroeconomiche difforme da quello previsto, eventi imprevisti, approssimazione delle stime).

5. Con decreto del Ministro del tesoro, sarà modificato l'elenco degli enti del settore pubblico «allargato» di cui alla legge n. 468 del 1978, al fine di assicurare il raccordo dei dati relativi a questo settore con quelli del settore statale stimati dal Ministero del tesoro, con quelli delle pubbliche amministrazioni esposti nei conti nazionali elaborati dall'ISTAT e con quelli finanziari concernenti il settore pubblico forniti dalla Banca d'Italia.

Art. 2.

(La manovra di bilancio e la legge finanziaria)

1. Entro il 30 settembre di ciascun anno il Governo presenta il bilancio di competenza e di cassa dello Stato e la legge finanziaria. I bilanci di competenza, di cassa, la legge finanziaria sono compilati in coerenza con gli obiettivi fissati nel documento di programmazione finanziaria. Il bilancio di cassa consta di una stima dei flussi di entrata e uscita; non produce autorizzazioni all'erogazione; è impostato sulla base dei programmi di spesa di cui all'articolo 3. Entro lo stesso termine il Governo presenta i disegni di legge occorrenti per conseguire gli obiettivi programmati.

2. La legge finanziaria si compone di cinque articoli concernenti:

a) l'ammontare dei fondi speciali di parte corrente e di conto capitale relativi ai disegni di legge di cui al comma 1;

b) il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza;

c) la rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa;

d) gli stanziamenti delle leggi la cui determinazione è rinviata alla legge finanziaria;

e) il limite alle emissioni nette di Buoni ordinari del Tesoro.

3. I fondi globali relativi ai provvedimenti di aumento delle spese e di riduzione delle entrate costituiscono forme di copertura soltanto se è intervenuta in data anteriore l'approvazione dei provvedimenti di aumento delle entrate o di riduzione delle spese compresi tra i fondi globali stessi.

4. Nel corso dell'anno provvedimenti non compresi nei fondi globali non possono modificare in aumento nè il saldo di competenza del bilancio dello Stato, nè quello di cassa, nè il fabbisogno del settore statale e quello del settore pubblico «allargato» in ciascuno dei cinque anni di previsione e devono trovare integrale copertura in aumenti delle entrate diverse da quelle per accensioni di prestiti o in riduzioni delle spese, ad esclusione di quelle per rimborsi di prestiti; l'effetto sul disavanzo a regime deve risultare nullo.

5. Il fabbisogno del settore statale deve essere coperto:

a) con l'emissione di titoli collocati integralmente sul mercato primario interno, intendendosi esclusa la Banca d'Italia;

b) con la raccolta di risparmio postale;

c) con l'emissione di titoli sul mercato internazionale.

6. Il ricorso al conto corrente di tesoreria provinciale con la Banca d'Italia non costituisce copertura.

7. Nella relazione alla legge finanziaria, il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza viene raccordato con il fabbisogno del settore statale e vengono indicati il saldo di cassa del bilancio dello Stato, i saldi

della gestione di Tesoreria e degli altri enti facenti parte del settore. Nella stessa relazione sono indicati gli effetti in termini di competenza e di cassa dei disegni di legge di cui al comma 1, sia per i cinque anni oggetto dell'analisi sia «a regime».

Art. 3.

(Il bilancio di previsione dello Stato)

1. Il bilancio di previsione è composto, sia per la competenza sia per la cassa, da programmi di spesa per ciascun Ministero; l'articolazione per programmi, quella per capitoli e la classificazione economica di questi ultimi sono definiti con apposito decreto del Comitato dei Ministri economici di cui al comma 2 del presente articolo. L'articolazione per programmi distingue la parte di spesa discrezionale, ovvero legata al conseguimento di nuovi obiettivi, da quella necessaria per assicurare la continuità di assolvimento dei compiti in precedenza espletati.

2. La formazione del bilancio di previsione è affidato ad un Ufficio del bilancio posto alle dirette dipendenze di un Comitato di Ministri costituito dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, dal Ministro delle finanze e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. L'Ufficio del bilancio completa il bilancio di previsione con l'analisi degli obiettivi in termini di quantità reali che il Governo intende perseguire con le variazioni dei programmi di spesa e dei costi finanziari e degli strumenti per realizzarli.

3. Sulla base delle ipotesi macroeconomiche contenute nel documento di programmazione economica e finanziaria, i singoli Ministeri comunicano, entro il mese di giugno, le proposte in materia dei programmi di spesa al Comitato dei Ministri compilate in coerenza con gli obiettivi programmatici e indicano la manovra correttiva della legislazione vigente necessaria per conseguire i risultati desiderati e i relativi provvedimenti. Le proposte sono vagliate dall'Ufficio del bilancio che provvede a trasmettere le analisi conclusive e le proposte alternative al Comitato dei Ministri.