

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2187

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERTOLDI, FERRI MARIO, ACHILLI, MACCHIAVELLI,
SALVATORE, CASCIO, COLUCCI, SPINELLI, STRAZZI**

Presentata il 25 maggio 1973

Norme per il coordinamento della finanza regionale con la finanza statale

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 20, terzo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, che, dettando provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, ha in concreto introdotto l'avvento dell'ordinamento regionale generalizzato diviso dalla Costituzione, ha fatto rinvio a successive leggi della Repubblica che consentano alle Regioni in materia di patrimonio e di contabilità di esulare dalla mera recezione della vigente normativa statale ivi disposta in via transitoria.

La Corte costituzionale ha avuto occasione di chiarire (sentenza n. 39 del 1971) come tali successive leggi debbano intendersi riferite alla previsione di cui all'articolo 119, primo comma, della Costituzione e debbano perciò essere intese al coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni: coordinamento già perseguito dalla stessa legge 16 maggio 1970, n. 281, e da integrare, nella materia della contabilità e del patrimonio ed in particolare per quanto concerne l'inquadramento della contabilità regionale nella contabilità nazionale, con le « successive leggi della Repubblica » di cui all'artico-

lo 20, terzo comma, della citata legge n. 281 del 1970.

Tale pertanto è lo specifico oggetto della presente proposta di legge, restando invece affidato ad una distinta e specifica e peraltro urgente iniziativa legislativa di formulare i principi entro i quali le leggi regionali dovranno provvedere alla organizzazione degli uffici e dei procedimenti amministrativi di spesa, spendendo quella autonomia organizzativa che è espressamente riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione (« ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti della Regione »).

L'inquadramento della contabilità regionale nella contabilità nazionale interviene in un momento in cui lo stesso concetto della contabilità pubblica si viene dilatando, sia per il più ampio orizzonte temporale che si ritiene necessario di considerare, sia per i compiti e gli obiettivi nuovi e accresciuti che alla finanza pubblica si ritiene di commettere. Ne sono già conseguite modifiche al quadro istituzionale soprattutto intese a connettere la contabilità dello Stato con la contabilità nazionale (legge 1° marzo 1967, n. 62) nonché

ad introdurre organi e prospettive di programmazione nelle impostazioni del bilancio (legge 27 febbraio 1967, n. 48). Ne è conseguita la definizione di un più ampio disegno riformatore della struttura istituzionale della nostra contabilità pubblica, che, dopo dibattiti ampi ed esame prolungato, è stato di recente messo a punto con generalità di consensi in sede parlamentare (indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica condotta dalla Commissione Bilancio e Programmazione della Camera dei deputati - 1969-1971).

Di tali nuove esigenze e di tali definite indicazioni si è ritenuto tenere debito conto nella definizione dei principi intesi a coordinare la finanza regionale alla restante finanza pubblica, risultando in tal modo riscontrati anche gli orientamenti accolti da tutti gli statuti regionali in tema di connessione tra bilancio e programmazione, impostazione dei bilanci annuali nel quadro di una programmazione triennale.

Si è inteso, in tal modo, non solo riferire alle Regioni consistenti dati principi da lungo tempo vigenti nella impostazione della contabilità dello Stato, di valore e di portata generale, ma di anticipare alle Regioni principi ed istituti ai quali la contabilità dello Stato, sta convertendo con un processo che ha già conosciuto alcune definitive e sperimentate modifiche istituzionali e che per il resto è affidato ad un disegno riformatore già messo a punto e che lo Stato da una parte e le Regioni dall'altra dovranno parallelamente tradurre nei preordinamenti per addivenire a quel quadro interconnesso e correlativo, contabilità pubblica postulato del coordinamento della finanza diretta alla norma costituzionale.

Procedendo alla illustrazione dei singoli articoli del disegno di legge, si deve segnalare come gli articoli da 1 a 4 sono intesi a introdurre il principio del bilancio pluriennale come orizzonte programmato del bilancio annuale e a definirne la funzione (quadro programmato della finanza regionale e delle implicazioni di risorse d'acquisire e di impegni da destinare per il perseguimento degli obiettivi e delle politiche assunte dal programma regionale di sviluppo; ricerca di copertura finanziaria alle leggi di spesa pluriennale della Regione e la struttura (previsioni aggregate per il quinquennio, ed anche di aggregate per i primi tre anni almeno, da reiterare e da reintegrare o ad un anno secondo il metodo della programmazione scorrevole; classificazione delle entrate e delle spese omogenea a quella del bilancio annuale, per

le analisi delle previsioni a livello di capitolo solo per le spese in conto capitale, ritenendosi sufficientemente significativa e concretamente conseguibile una previsione più aggregata della spesa di parte corrente.

L'articolo 5 definisce il rapporto tra legge regionale di spesa, bilancio pluriennale e bilancio annuale nei termini già prospettati per le leggi pluriennali di spesa dello Stato da parte della Commissione Paratore-Medici, termini che risultano affatto congrui anche e più al livello regionale: 1) per la indiscutibile disponibilità del bilancio annuale della Regione a determinare le *tranches* di spesa pluriennale da impegnare in ciascuno degli anni di riferimento; 2) per il più definito e indisponibile vincolo che ne può risultare alle leggi di spesa della regione.

L'articolo 6 introduce il principio della duplice versione del bilancio annuale in termini di competenza e in termini di cassa, in conformazione con le indicazioni formulate dalla citata indagine conoscitiva condotta dalla Commissione bilancio e programmazione della Camera dei deputati in coerenza con l'esigenza affermata in numerosi statuti regionali di contabilità redatte in termini di cassa oltreché di competenza.

Con l'articolo 7 i termini dell'esercizio del bilancio annuale sono riferiti anche per le Regioni all'anno solare. Gli articoli 8 e 9 pongono e definiscono anche per le Regioni il principio della universalità del bilancio. L'articolo 10, mentre si richiama per la ripartizione e la classificazione delle entrate e delle spese alle norme in vigore per la impostazione del bilancio dello Stato e riferita già ai bilanci regionali dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171, aggancia anche i bilanci regionali struttura elementare del capitolo e all'ipotesi di una sua specificazione in articoli. L'articolo 11 desume dalle leggi di approvazione degli stati regionali il limite massimo di quattro mesi per l'esercizio provvisorio del bilancio regionale.

L'articolo 12 stabilisce gli effetti giuridici dell'approvazione del bilancio, ribadendone il carattere formale per quanto concerne l'entrata, e la diversa portata autorizzativa del bilancio di competenza e del bilancio di cassa per quanto concerne la spesa. L'articolo 13 disciplina l'ipotesi di impegni anticipati su esercizi futuri, restringendola alle sole spese in conto capitale per le quali il bilancio pluriennale reca previsioni disaggregate fino al livello di capitolo e contenendola entro limiti quantitativi da definire annualmente, in sede

di bilancio e in funzione di una manovra programmatica della spesa pubblica, per ciascuno dei capitoli di spesa da ricomprendere nell'autorizzazione di impegno anticipato e perciò da individuare in apposito elenco annesso al bilancio annuale.

L'articolo 14 conferma ed eleva a principio la connessione tra bilanci regionali e bilanci delle aziende ed enti amministrativi dipendenti dalle Regioni, connessione già imposta dalla maggior parte degli Statuti.

L'articolo 15 fissa i limiti alla gestione del bilancio di previsione della Regione nella ipotesi di una sua impugnativa da parte dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale.

Gli articoli 16, 17 e 18 individuano le entrate della Regione nonché le fasi amministrative da percorrere per l'acquisizione delle entrate e la erogazione delle spese, fissando inoltre la responsabilità degli amministratori e dei funzionari in ordine alla liquidazione alla ordinazione e al pagamento di spese non divenute esecutive.

L'articolo 19, disponendo che le economie di bilancio siano contabilizzate come avanzo di gestione e riportate fra le disponibilità in entrata nel successivo bilancio di previsione, consente alla Regione una gestione non frettolosa e distorta da preoccupazioni di perdere definitivamente la disponibilità di risorse non tempestivamente impegnate, come sarebbe assai spesso avvenuto se ci si fosse limitati a riferire alla Regione il regime vigente in materia per la gestione del bilancio statale.

L'articolo 20 definisce l'ambito di riferimento della gestione inerente a ciascun esercizio finanziario. L'articolo 21 fissa i principi per la redazione del rendiconto generale della Regione, che deve costituire l'epilogo in consuntivo del bilancio annuale di previsione, tanto nella versione di competenza quanto nella versione di cassa, e che analogamente

deve recare in allegato anche i conti consuntivi delle aziende e degli enti dipendenti dalla Regione, mentre una contestuale relazione dovrà diffusamente illustrare il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate riscontrandole con le previsioni ed indicazioni del programma regionale, come del resto voluto — se pure con varia formulazione — da tutti gli Statuti. L'articolo 22 pone il paradigma secondo il quale deve essere compilato il conto generale del patrimonio, in uniformità con lo schema definito per il conto del patrimonio dello Stato.

L'articolo 23, in coerenza con tutta la disciplina disposta dalla legge n. 281 del 1970, pone il principio della obbligatoria copertura del disavanzo risultante dal rendiconto generale (disavanzo della gestione, pertanto, e non già della previsione che non è consentito dall'articolo 12 di questo stesso disegno di legge) in sede di bilancio di previsione dell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto stesso.

L'articolo 24, in tema di controllo del rendiconto, collega e coordina le competenze della commissione di controllo con quelle degli appositi organismi e commissioni del consiglio regionale chiamato in definitiva all'esame e all'approvazione con legge del rendiconto generale e delle allegate contabilità consuntive.

Infine, l'articolo 25 predispone una serie di rilevazioni, sia sulle previsioni di cassa a breve termine sia sullo stato di avanzamento della gestione di competenza e di cassa, necessarie ad una coordinata impostazione e ad un ordinato svolgimento della finanza pubblica nel suo complesso e perciò da trasmettere, tramite il commissario del Governo, ai Ministri del bilancio e del tesoro nonché — per il necessario raccordo alle Commissioni parlamentari competenti in materia di bilancio e programmazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La Regione predispone ogni anno un bilancio di previsione annuale ed un bilancio di previsione pluriennale.

ART. 2.

Le previsioni del bilancio pluriennale assumono come testi di riferimento quelli del programma economico nazionale e comunque un termine non superiore al quinquennio.

ART. 3.

Il bilancio di previsione pluriennale costituisce il quadro delle risorse da acquisire e degli impegni da assumere da parte della Regione per l'attuazione del suo programma regionale di sviluppo costituisce in particolare la sede ove riscontrare la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese implicate da leggi della Regione a carico di esercizi futuri.

ART. 4.

Il bilancio di previsione pluriennale formula previsioni aggregate per l'intero periodo di riferimento, nonché distinte previsioni almeno per ciascuno dei primi tre anni considerati.

La classificazione e l'analisi delle entrate corrispondono a quelle del bilancio di previsione annuale.

La classificazione delle spese corrisponde a quella del bilancio di previsione annuale, l'analisi perviene a previsioni distinte per capitolo solo per il titolo delle spese in conto capitale.

ART. 5.

Le leggi regionali che deliberano una spesa in conto capitale ne indicano il complessivo ammontare, nonché la quota a carico del bilancio in corso o già predisposto ed a questo si riferiscono per la copertura di tale prima quota, mentre riscontrano sulla previsione del bilancio pluriennale la copertura della

rimanente spesa e rinviano ai successivi bilanci annuali per la determinazione delle ulteriori quote annuali di spesa.

ART. 6.

Le previsioni del bilancio annuale sono formulate in termini di competenza e in termini di cassa e cioè:

1) per la competenza, le entrate e le spese che si iscrivono negli stati di previsione del bilancio rappresentano rispettivamente le entrate che fondatamente si prevede di accertare e gli altri cespiti di spettanza regionale in ciascun anno finanziario, nonché le spese che gli organi regionali sono autorizzati ad impegnare durante lo stesso anno in applicazione delle disposizioni vigenti e in rapporto alle esigenze dei servizi;

2) per la cassa, le entrate e le spese che si iscrivono negli stati di previsione del bilancio rappresentano rispettivamente le entrate in conto competenza e in conto residui e gli altri cespiti di spettanza della Regione che fondatamente si prevede di incassare in ciascun anno finanziario, nonché le spese in conto competenza e in conto residui che fondatamente si prevede di dover pagare e di cui pertanto autorizzato il pagamento durante lo stesso anno in applicazione delle disposizioni vigenti e in rapporto alla maturazione dei titoli di impegno già assunti o da assumere.

ART. 7.

L'esercizio finanziario ha la durata di un anno e coincide con l'anno solare.

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

ART. 8.

Tutte le entrate e le spese di pertinenza della Regione devono essere iscritte nel bilancio.

Sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio.

ART. 9.

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

Parimenti le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza essere cioè ridotte delle entrate correlative.

ART. 10.

Le entrate e le spese del bilancio regionale sono ripartite e classificate secondo le norme del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171.

La numerazione delle sezioni, delle rubriche, delle categorie e dei capitoli può essere discontinua in relazione alle necessità della codificazione meccanografica.

Il capitolo costituisce l'unità fondamentale del bilancio e riguarda l'oggetto di ogni singola entrata o spesa determinato in modo chiaro e specifico nella relativa denominazione.

E' vietato il trasporto da un capitolo all'altro dei fondi a ciascuno assegnati con la legge di bilancio.

Ove se ne verifichi la necessità i capitoli possono essere ripartiti in articoli. Questi assumono una numerazione progressiva nell'ambito di ciascun capitolo.

ART. 11.

Il consiglio regionale approva ogni anno con legge il bilancio di previsione presentato dalla giunta regionale.

L'esercizio provvisorio del bilancio può essere autorizzato con legge regionale per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, con riferimento al disegno di legge presentato dalla giunta ai sensi del precedente comma.

ART. 12.

La legge regionale di approvazione del bilancio autorizza l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, dei tributi istituiti dalla Regione, la riscossione nei confronti dello Stato delle quote di tributi erariali attribuiti alla Regione e il versamento nella cassa della Regione delle somme e dei proventi ad essa dovuti in ciascun anno finanziario giusta lo stato di previsione dell'entrata.

Autorizza altresì l'impegno delle spese di pertinenza della Regione in conformità delle previsioni di competenza, nonché il pagamento delle spese impegnate o da impegnare nei limiti delle previsioni di cassa.

Il bilancio regionale deve risultare in pareggio.

ART. 13.

Le leggi regionali di spesa possono autorizzare l'assunzione di impegni a carico di esercizi successivi a quello in corso solo per spese in conto capitale ed entro i limiti annualmente fissati per ciascun capitolo e per ciascun esercizio dalla legge di approvazione del bilancio.

ART. 14.

I bilanci delle aziende regionali e degli enti amministrativi di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1171, sono approvati con distinti articoli della legge di bilancio.

ART. 15.

Nella eventualità che sulla legge regionale di approvazione del bilancio o sulla legge di approvazione dell'esercizio provvisorio sia stata promossa dal Governo la questione di legittimità o quella di merito ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione, la Regione è autorizzata a gestire il bilancio limitatamente ai capitoli non coinvolti dall'impegnativa, ovvero, nel caso che l'impegnativa investa il complesso del bilancio, limitatamente ad un dodicesimo della spesa prevista su ciascun capitolo per ogni mese di pendenza del giudizio.

ART. 16.

Le entrate della Regione sono costituite da tributi propri e da quote di tributi erariali, dalle assegnazioni ad essa attribuite in sede di programmazione sul fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dai proventi dei suoi beni demaniali e patrimoniali o connessi con l'attività amministrativa da essa svolta e da quelle altre ad essa spettanti per qualsiasi titolo.

ART. 17.

Tutte le entrate della Regione passano per le seguenti fasi:

- accertamento;
- riscossione;
- versamento.

ART. 18.

Tutte le spese della Regione passano per le seguenti fasi:

impegno;
liquidazione;
ordinazione e pagamento.

Non può farsi luogo alla liquidazione, alla ordinazione e al pagamento delle spese se la deliberazione degli organi regionali, in base alle quali sono assunti i relativi impegni, non siano divenuti esecutivi ovvero non risultino eseguibili in applicazione degli articoli 45, 47, 48 e 49 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Gli amministratori, i funzionari e i tesoriери della Regione sono personalmente e solidalmente responsabili dell'osservanza delle disposizioni del precedente comma. Nello stesso modo gli amministratori rispondono delle spese liquidate, ordinate e pagate in relazione a deliberazioni di urgenza da essi adottate e che siano annullate dalla commissione di controllo in applicazione dell'articolo 49 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

ART. 19.

Le quote di stanziamento non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario costituiscono economie di bilancio e vengono computate in sede di consuntivo come avanzo di gestione, da riportare fra le disponibilità in entrata nel bilancio di previsione per l'esercizio successivo.

ART. 20.

La gestione dell'anno finanziario riguarda tutte le operazioni relative alle entrate e alle spese iscritte in bilancio e tutte le variazioni che si verificano nel patrimonio della Regione in conseguenza dell'esercizio del bilancio o di altre cause da questo indipendenti.

ART. 21.

I risultati della gestione vengono dimostrati nel rendiconto generale della Regione, suddiviso in due parti: la prima dà il conto consuntivo del bilancio, tanto nei termini della gestione di competenza quanto nei termini della gestione di cassa; la seconda dà il conto generale del patrimonio della Regione.

I conti dei residui al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in corso sono allegati oltre che al rendiconto generale anche al bilancio di previsione.

Al rendiconto generale della Regione sono allegati i rendiconti delle aziende regionali e degli enti amministrativi dipendenti dalla medesima.

Al rendiconto generale della Regione è altresì allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate e dalla quale vengano posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio piano o progetto della Regione, in relazione agli obiettivi ed alle indicazioni del programma economico regionale.

ART. 22.

Il conto generale del patrimonio deve esporre a valore:

a) le attività e passività proprie della gestione di tesoreria;

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

c) i materiali e i beni destinati ai servizi della Regione, ivi compreso il materiale e le altre attività non disponibili;

d) le passività consolidate e le passività diverse.

Il conto generale del patrimonio deve inoltre contenere la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio.

ART. 23.

È obbligatoria la copertura del disavanzo risultante dal rendiconto generale nell'esercizio successivo a quello in cui il rendiconto stesso risulta approvato dal consiglio regionale.

ART. 24.

Il rendiconto generale della Regione predisposto dalla giunta regionale viene trasmesso, insieme ai rendiconti allegati e alla relazione del collegio dei revisori o della competente commissione consiliare, alla commissione di controllo di cui all'articolo 41 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, la quale può richiedere alla giunta, che è tenuta a fornirli

nel termine fissato, dati ed elementi al riguardo.

Entro due mesi dal ricevimento degli atti predetti la commissione di controllo presenta al presidente del consiglio regionale una relazione sui risultati dell'esame compiuto.

Il consiglio regionale provvede quindi all'approvazione con legge del rendiconto generale. Con la stessa legge sono approvati i rendiconti allegati.

ART. 25.

Al fine di una coordinata rilevazione dei dati relativi alla finanza statale ed a quella regionale, le Regioni, per il tramite del commissario del Governo, trasmettono al Ministero del bilancio e della programmazione economica nonché al Ministero del tesoro:

a) entro trenta giorni dalla presentazione al consiglio regionale del progetto del bilancio di previsione per l'anno finanziario successivo, una ripartizione in periodi trimestrali delle previsioni di cassa;

b) entro il 20 dei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre la situazione per i singoli capitoli del proprio bilancio delle entrate accertate e riscosse e quella della spesa impegnata e pagata nel trimestre immediatamente precedente, nonché l'aggiornamento del preventivo di cassa per il trimestre in corso.

Il Ministro del bilancio e della programmazione economica provvede a trasmettere alle Commissioni bilancio e programmazione economica della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica i bilanci di previsione e i rendiconti consuntivi approvati dai consigli regionali, nonché le previsioni e le rilevazioni di cui al comma precedente.