

N. 1154-2575-2445-2446-2777-2847-2864-2911-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore: **MACCIOTTA**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MACCIOTTA, BASSANINI, GARAVINI, REICHLIN, MINUCCI, BARBERA, VISCO, BECCHI, CASTAGNOLA, D'AMBROSIO, GERICCA, MOTETTA, NERLI, SANNELLA, SCHETTINI, TADDEI

Presentata il 22 luglio 1987

Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO

(AMATO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO

E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(COLOMBO)

—

Modifiche all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468,
relativo alla legge finanziaria

Presentato il 12 aprile 1988

—

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARRUS, COLONI, CIRINO POMICINO, FRACANZANI,
CRISTOFORI, BATTAGLIA PIETRO, MONACI, ORSINI
GIANFRANCO, USELLINI, SODDU**

Presentata l'8 marzo 1988

—

Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità
generale dello Stato

—

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PIRO, NONNE

Presentata l'8 marzo 1988

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468,
in materia di formazione del bilancio dello Stato

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, SERRENTINO, ALTISSIMO, BIONDI,
DE LORENZO, STERPA**

Presentata il 31 maggio 1988

Disposizioni attuative dell'articolo 81 della Costituzione

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CALDERISI, DEL PENNINO, BATTISTUZZI, PELLICANÒ,
de LORENZO, RUTELLI**

Presentata l'8 giugno 1988

Integrazioni all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978,
n. 468, per la garanzia della corretta quantificazione
delle leggi di spesa e modifica dell'articolo 2 della
legge 11 marzo 1988, n. 67

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PELLICANÒ, GUNNELLA, DEL PENNINO, DE CAROLIS, CASTAGNETTI GUGLIELMO, GRILLO SALVATORE, SANTORO

Presentata il 9 giugno 1988

Norme in materia di bilancio e contabilità generale
dello Stato

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BASSANINI, BECCHI, VISCO

Presentata il 24 giugno 1988

Modifiche e integrazioni alla legge 5 agosto 1978, n. 468,
in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato

Presentata alla Presidenza il 6 luglio 1988

ONOREVOLI COLLEGI ! — 1) Il peso che le decisioni di bilancio vanno assumendo nella società contemporanea è crescente. Ciò spiega lo spazio e l'interesse, anch'essi crescenti, che a tali problemi dedicano i Parlamenti. Al di là di polemiche, non sempre fondate, l'esperienza italiana che registra l'accentuarsi di complicazioni nel confronto parlamentare, non costituisce una eccezione negativa almeno sul terreno dei tempi dedicati alle discussioni propedeutiche a simili delicate decisioni. Nel passato, alle origini della vita stessa dei Parlamenti, la discussione sul bilancio era la discussione sui limiti da porre alla capacità impositiva del principe. Il confronto di oggi non è né la continuazione né lo sviluppo di quella tradizione. Lo sviluppo della società moderna ha accentuato il ruolo delle decisioni collettive nella vita dei singoli. L'organizzazione della pubblica amministrazione è quindi tema che quotidianamente interferisce nella vita dei cittadini con le prestazioni che richiede loro e con i servizi che fornisce. Ecco un primo aspetto che rende esplicito l'interesse collettivo ai temi di fondo della finanza pubblica. Ma non si tratta solo di questo. Il rilievo del bilancio pubblico non si esaurisce in un circuito tutto interno alla organizzazione delle risorse in funzione della ottimizzazione dei servizi pubblici. Nella società contemporanea il bilancio per le sue dimensioni quantitative e qualitative ha (e si propone di avere) un ruolo crescente nella programmazione complessiva della economia: decide sui flussi della finanza pubblica ma orienta sempre più profondamente le decisioni dei privati, incide sulle grandi scelte ma, proprio per questo, ha un ruolo determinante su un nu-

mero crescente di microscelte che riguardano la quotidianità della vita.

Le scelte in materia di organizzazione della finanza pubblica non possono dunque avvenire con procedure ed in sedi che le rendano percepibili e comprensibili per pochi addetti ai lavori. Se è vero che interessata è l'intera collettività nazionale anche le decisioni devono essere assunte in modo comprensibile per una simile generalità di interessati. Le decisioni di bilancio pubblico si configurano come un vero e proprio snodo della democrazia moderna. Da qui l'esigenza di una sempre maggiore trasparenza nella presentazione dei conti pubblici nella specificazione delle loro interrelazioni con la società civile, nella esplicitazione degli interessi generali che stanno alla base delle scelte pubbliche e dei criteri di equità e di efficacia del prelievo e della spesa. Non meno importante è che le procedure di decisione siano tali da rendere possibile e comprensibile il confronto di diverse, possibili opzioni.

L'esame parlamentare non può ridursi alla verifica (ed alla limitazione) delle quantità di risorse intermedie dalla finanza pubblica. Una simile concezione è eredità di altre epoche storiche, di altre funzioni dei Parlamenti. Oggi paradossalmente il ruolo dei due soggetti (Governo e Parlamento) che si confrontano in sede istituzionale nelle discussioni sul bilancio sembra rovesciarsi. Una certa tendenza alla espansione della spesa trova più facilmente espressione nel Parlamento, una opposta tendenza alla limitazione trova espressione negli esecutivi. È una tendenza insita nella stessa organizzazione della democrazia e nel rapporto tra rappresentanza di interessi e rappresentanza

parlamentare. Il rischio è quello di una caduta degli orizzonti generali e del prevalere delle istanze particolari (cioè non significa giudizio di valore negativo sulle singole scelte quanto sul modo in cui esse vanno comprese in un quadro). Anche il Governo manca di un livello tollerabile di « generalità » al momento di assunzione delle decisioni in sede parlamentare e la selezione si realizza sempre più spesso non al momento di decisione del prelievo o della spesa ma nella fase di attuazione delle decisioni. Il governo acquista un potere di grande rilievo nella selezione delle decisioni cui dare concreta attuazione e sempre di più si allontana dal Parlamento la concreta decisione. Non è quindi più rinviabile una modificazione delle procedure che, al fine di rendere trasparenti le scelte qualitative, restituisca al Parlamento anche un più meditato controllo delle scelte quantitative dei flussi della finanza pubblica facendo meglio corrispondere le quantità (e qualità) dei prelievi e delle spese indicati sulla carta a quelli reali.

Non è problema sorto oggi. Esso attraversa in realtà l'ultimo ventennio di discussioni sulla finanza pubblica sin da quando la riforma dei primi anni '60 unificò in un unico documento i dispersi disegni di legge che « autorizzavano » la spesa dei singoli ministeri. È però con gli anni '70 che il tema del governo complessivo della finanza pubblica acquista particolare centralità. Le origini di questa brusca accelerazione dei processi vanno ricercate prima che in questioni tecnico-giuridiche nei rilevanti movimenti di massa che impongono una crescita dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione. Dalla scuola alla sanità, alla previdenza la dimensione della spesa pubblica conosce una brusca impennata cui non corrisponde anche per il contemporaneo sconvolgimento della normativa fiscale un analogo incremento delle entrate (che pure crescono con rilevante accentuazione del prelievo in particolare sui redditi da lavoro dipendente e da pensione). Nasce in quel clima l'esigenza di uno strumento che accompagnandosi alla legge di bilancio consenta non solo le modifiche stru-

mentali della legislazione sostanziale idonee a migliorare gli equilibri di breve periodo ma anche la delineazione, con lo strumento della programmazione finanziaria, di una più complessiva programmazione dell'economia. Si trattava, insieme, di ipotizzare l'unificazione delle valutazioni quantitative sulla dimensione della spesa e di dilatare la proiezione previsionale dal limitato orizzonte annuale a quello più significativo del periodo pluriennale.

2) Quanto l'esigenza fosse reale (e quanto essa sia ancora valida) lo si può rilevare dalla « Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per il 1988 » presentata dal Ministro del tesoro il 17 marzo scorso. Essa contiene un dato apparentemente nuovo e che può sorprendere: il saldo dei conti della Tesoreria dello Stato e delle contabilità speciali presenta un attivo che, al 31 dicembre 1987, superava i 200.000 miliardi. Per questo, come si legge nella stessa Relazione, il « potenziale fabbisogno di cassa del Tesoro per il 1988 dovrebbe cifrarsi in 368.500 miliardi (sommando l'attivo di Tesoreria — che potrebbe determinare un incontrollato prelievo degli Enti titolari dei conti — al disavanzo autorizzato per il 1988 con il bilancio di cassa) a fronte del quale viene assunta una stima di 122.000 miliardi, stima basata su ipotesi di comportamento estremamente prudenti ». Si tratta in realtà di una novità soltanto formale ed anzi, per quanto possa sembrare contraddittorio e paradossale, l'emergere di una simile situazione della Tesoreria non rivela un reale peggioramento dei saldi della finanza pubblica ed è il risultato di una operazione di risanamento e di trasparenza dei conti pubblici realizzata a partire dalla finanziaria del 1986. Ci si riferisce alla decisione di trasferire progressivamente a carico del bilancio dello Stato quella parte del debito patrimoniale accumulato dall'INPS sino a tutto il 1985 in corrispondenza di oneri derivanti da scelte governative di carattere assistenziale o di politica industriale e quindi non coperti dai contributi previdenziali. Nella stessa logica si colloca

l'assunzione, sempre a carico del Bilancio dello Stato, dei nuovi oneri attribuiti all'INPS per fare fronte ad ulteriori esigenze non previdenziali nei periodi successivi al 31 dicembre 1985. Tali oneri, coperti nel passato mediante « anticipazioni di tesoreria », determinavano un formale credito del Tesoro a valere sul conto aperto in favore dell'INPS, credito che, sempre formalmente, contribuiva a bilanciare i debiti potenziali risultanti dagli altri conti (in particolare destinati ad alimentare spese di investimento). La scelta di maggiore trasparenza (mediante imputazione allo Stato dei debiti impropriamente iscritti in precedenza nel bilancio dell'INPS) ha comportato, nel triennio 1986-1988, l'eliminazione di crediti della Tesoreria verso l'INPS per 79.000 miliardi in corrispondenza del debito patrimoniale e l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di 30.672 miliardi pari alla gran parte dei maggiori oneri per prestazioni non previdenziali erogate dall'INPS a partire dal 1986. I crediti, sia pur solamente formali, della Tesoreria verso l'INPS si sono ridotti di 79.000 miliardi e si è evitato un loro incremento per altri 30.672 miliardi. Una diminuzione di 110.000 miliardi dei crediti di Tesoreria quasi equivalente all'ammontare del potenziale debito derivante dagli altri conti accesi a favore di amministrazioni diverse. Si è trattato di una doverosa scelta di trasparenza che ha liberato il bilancio dell'INPS di oneri impropri ed ha restituito alla Tesoreria il suo ruolo di camera di compensazione tendenzialmente attiva in relazione all'esistenza di un fisiologico scarto di tempo tra le decisioni di pagamento o di apertura di credito a favore di una amministrazione decentrata (ed il conseguente accredito delle risorse sul conto di Tesoreria a carico del bilancio dello Stato) ed il pagamento, o il trasferimento, concreto. Non a caso la Tesoreria dello Stato che aveva chiuso il 1985 con un disavanzo di 10.478 miliardi ha chiuso il 1986 ed il 1987 con attivi, rispettivamente di 7.507 e 6.068 miliardi, e prevede di chiudere il 1988 con un attivo di 11.700 miliardi.

3) Questo episodio rende esplicito come sia di corto respiro ogni operazione di risanamento che, senza tener conto dei nessi tra le varie poste dalla finanza pubblica, si proponga di intervenire, anche correttamente, su un solo dei molteplici possibili canali. Ecco perché pur senza affrontare in questa sede tutti i nessi tra strumenti giuridici e politiche economiche, appare evidente come anche la correzione della strumentazione giuridica non possa non farsi carico di un raccordo con le esigenze di una strategia complessiva di politica economica evitando di affidare la soluzione del problema del disavanzo a strumenti puramente giuridici apparentemente più radicali (l'americana Gramm-Rudman), che hanno in realtà fallito anche nei paesi ove furono inventati.

Ogni ipotesi di riforma della legge fondamentale in questo campo (quella 5 agosto 1978, n. 468) non può non partire da una valutazione critica dell'esperienza di applicazione (disapplicazione) di una normativa che ha comunque introdotto fondamentali elementi di novità nella disciplina della contabilità pubblica e che costituiva il culmine di un tentativo complesso volto ad instaurare una programmazione globale dell'economia. Si tratta di un esame più volte svolto ed in più sedi i cui punti essenziali, prodotto e patrimonio unitario di un ampio schieramento politico, sono stati da ultimo riassunti dal relatore (insieme all'onorevole Franco Bassanini) in occasione di un convegno del CESPE dedicato ai problemi di governo della finanza pubblica. L'origine e la ricaduta parlamentare di quella riflessione è evidente. Basta scorrere le relazioni introduttive e gli articolati delle proposte di legge nn. 1154 e 2911. L'ipotesi di fondo che sta alla base della analisi è quella di una validità di fondo del disegno della legge n. 468. Esso si fondava (e ancora si fonda, in quanto la relativa normativa è, sulla carta, ancora in gran parte in vigore) su una programmazione economica pluriennale scorrevole a maglie larghe, attuata mediante quattro strumenti fondamentali: la gestione centralizzata (ma aperta alla partecipazione

locale) e semplificata delle entrate tributarie, la politica di bilancio restituita (da restituire) alla sua funzione fondamentale di strumento di allocazione delle risorse (per l'appunto, con la legge n. 468 del 1978), le leggi di programmazione di settore, il coordinamento con le programmazioni regionali e locali (articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977). Il modello, dunque, di una programmazione policentrica, decentrata e partecipata, vincolante essenzialmente come quadro di riferimento per il reperimento, l'allocazione e l'impiego delle risorse pubbliche: un'autolimitazione che non deve essere sopravvalutata, allorché la spesa pubblica supera largamente il 50 per cento del PIL.

Ma il tentativo è, tuttavia, sostanzialmente fallito. Le cause del fallimento dipendono in parte dalla mancata o distorta attuazione dei meccanismi definiti dalle leggi degli ultimi anni settanta, in parte da lacune del disegno originale, in parte forse prevalente dal prevalere nei fatti, nelle scelte generali di politica economica del governo, di indirizzi neoliberalisti o monetaristi.

4) Un bilancio dello stato di attuazione della legge n. 468 e, più in generale, delle tendenze del nostro sistema istituzionale di governo della finanza pubblica (dell'evoluzione della « costituzione materiale finanziaria ») porta ad evidenziare i seguenti elementi salienti:

a) l'eccessiva concentrazione del carico decisionale sugli strumenti della manovra annuale finanziaria e di bilancio fino a determinare un vero e proprio ingorgo decisionale (o, come ha scritto la Corte dei conti, un sovraccarico istituzionale): la manovra di bilancio si risolve tutta in interventi di breve periodo, intesi al contenimento quantitativo del disavanzo non di rado mediante meri artifici contabili (slittamenti di pagamenti a esercizi successivi e anticipazioni degli incassi);

b) l'evanescenza della programmazione finanziaria pluriennale e, a monte,

la perdita di coerenza tra programmazione finanziaria e obiettivi di politica economica di medio periodo (che, peraltro, mancano o non sono esplicitati): le decisioni restano asfitticamente rinchiusse nella prospettiva annuale, in un'ottica pretenziosamente (angustamente) macrofinanziaria, restando ignoti o irriconoscibili gli obiettivi di politica economica e sociale sottostante; al primato degli obiettivi si sostituisce così quello delle risorse, e alla programmazione delle risorse quello del controllo della quantità (più che della qualità) della spesa. Ma non a caso anche quest'ultimo obiettivo viene fallito, come è dimostrato (è solo l'ultimo esempio) dall'ulteriore peggioramento del saldo negativo del fabbisogno del settore statale nel consuntivo del 1987;

c) l'incoerenza tra politica di bilancio e politiche settoriali: la legge finanziaria e le misure ulteriori di correzione in corso d'anno operano interventi disorganici, frammentati, improvvisati, relativamente indifferenti alle conseguenze di ordine strutturale e persino agli effetti finanziari di lungo e medio periodo che producono. Ne sono esempio, tra l'altro: 1) il progressivo incremento dei versamenti d'acconto delle principali imposte dirette (sino al 98 per cento per l'IRPEG e l'ILOR a carico delle persone giuridiche e al 100 per cento dell'imposta sostitutiva decisa con la finanziaria per il 1988 e al 95 per cento dell'IRPEF e l'ILOR a carico delle persone fisiche disposto con un decreto legge il cui *iter* parlamentare è ancora in corso); 2) il blocco indiscriminato delle assunzioni nella pubblica amministrazione, che ha provocato distorsioni nell'allocazione del personale e nella qualità delle assunzioni ed ha incentivato l'appalto a privati di servizi pubblici; 3) le misure di riduzione o limitazione della spesa sociale adottate senza alcuna valutazione degli effetti che ne derivano in termini di efficienza ed efficacia dei servizi; 4) l'indifferenza per gli effetti negativi di medio periodo (se non altro, in termini di minori entrate tributarie e contributive e di maggiori oneri per il sistema del welfare) della politica di disoccupazione perseguita (prepensionamen-

ti) e/o della rinuncia ad una politica attiva del lavoro; 5) le vicende che hanno caratterizzato la copertura dei contratti del pubblico impiego per il triennio 1985/87 e che, a partire dal contratto della scuola, caratterizzano anche l'esperienza del triennio in corso e che rappresentano il caso più clamoroso di quello scarto tra programmazione settoriale e programmazione finanziaria denunciato dalla Corte dei conti nel suo recente referto al Parlamento sulla copertura delle leggi di spesa;

d) la crescente centralizzazione delle decisioni finanziarie, quasi nell'illusione di potere, con la legge finanziaria, governare dal centro, con un unico strumento, tutta la finanza pubblica, in contraddizione col modello di programmazione policentrica e decentrata delineato dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616;

e) l'inesistenza di meccanismi e strumenti capaci di ricondurre le decisioni di spesa adottate in corso di esercizio ed i loro effetti finanziari (anche a carico di esercizi futuri) nell'ambito dei vincoli e delle compatibilità bene o male definite dalla legge finanziaria;

f) la costruzione dei bilanci a legislazione vigente mediante la persistente adozione di tecniche « incrementali », contraddittorie con le esigenze di rigorosa programmazione finanziaria prevista dalla legge n. 468, e senza esplicitare le ipotesi macroeconomiche dei criteri di previsione adottati;

g) l'assenza di strumenti di controllo e verifica dei risultati fisici conseguiti nell'impiego delle risorse, della efficienza e produttività della spesa;

h) l'assenza di strumenti di responsabilizzazione dei centri decentrati di spesa nel rapporto tra provvista delle entrate, erogazione delle spese e risultati della gestione.

Al sovraccarico decisionale gravante sulla legge finanziaria (nella quale si è andato impropriamente concentrando

tutto il procedimento di decisione di politica economica) si è accompagnata, dunque, una crescente « impotenza » della finanziaria e del bilancio, una sorta di paralisi della loro capacità di governare effettivamente i meccanismi reali di spesa e i loro effetti distributivi, emblematicamente rivelata dall'incoerenza tra programmazione finanziaria, politica di bilancio e politiche settoriali e dai crescenti scarti quantitativi e qualitativi tra previsioni di competenza, autorizzazioni di cassa, stime del settore statale e risultanze di consuntivo.

5) La progressiva distorsione e frantumazione dei contenuti e del modello stesso della legge finanziaria è derivata da uno scarto crescente tra gli obiettivi macroeconomici e le specifiche politiche settoriali idonee a realizzarli. Nella impossibilità di garantire il risanamento mediante misure organiche e politiche di settore, articolate ma organizzate in un compatto disegno generale si è ripiegato intatti su misure di risparmio a breve, individuate con l'unico obiettivo di realizzare qualche economia e quindi, quasi inevitabilmente, condannate ad una molteplicità di inconvenienti: in primo luogo ad essere, nella migliore delle ipotesi, misure di risanamento della finanza pubblica e non dell'intervento pubblico in economia; in secondo luogo a proporsi di pervenire a realizzare tale risultato mediante misure di « taglio » e non di « sviluppo », ed a realizzare infine, il « taglio » nella logica non dell'indispensabile e profondo rinnovamento dei settori (dalla riforma della pubblica amministrazione a quella della previdenza e dell'assistenza) ma in quella della mera riduzione delle prestazioni, di aumento delle tariffe dei servizi, di riduzione degli interventi attivi sull'economia.

La risposta parlamentare a questa proposta tipica di un « Governo debole », è stata, spesso, di segno uguale e contrario. Ci si è in sostanza limitati ad opporre dei « no » puramente difensivi alle proposte del Governo o ad indicare dei « sì » oscillanti tra il tentativo, velleitario,

di introdurre in finanziaria misure organiche di riforma e la contrapposizione forse inevitabile, ma anch'essa di corto respiro, di esigenze particolari a esigenze particolari.

La enfaticata crisi dello strumento « legge finanziaria » è in realtà manifestazione di una carenza non di forme ma di contenuti: manca la preliminare definizione di un valido disegno di « politica economica » che, attraverso questo strumento, dovrebbe realizzarsi. Tale carenza è stata resa particolarmente evidente proprio dalle caratteristiche specifiche degli strumenti legislativi e regolamentari introdotti negli ultimi anni. La legge n. 468 ed i regolamenti parlamentari, costringendo la politica economica ad una verifica « serrata » e « compatta » in un unico provvedimento (la legge finanziaria) e in un tempo limitato (la sessione di bilancio), hanno evidenziato i limiti della proposta politica.

Sui contenuti concreti e, prima ancora, sull'impianto della legge finanziaria si è riversata, anche per l'indeterminatezza normativa nell'individuazione dei suoi « contenuti tipici », l'ambiguità della politica economica nel suo complesso. Il limite, ma forse il merito, del « contenitore » è, dunque, quello di aver fatto emergere i difetti del « contenuto ». Essi consistono soprattutto nella possibilità di prescindere dalla definizione preliminare della qualità degli obiettivi in sede di determinazione della quantità delle risorse e nell'inesistenza di un raccordo tra le politiche finanziarie e le politiche settoriali con esse compatibili.

Occorre, dunque, operare, per la realizzazione di questi raccordi individuando non solo obiettivi e condizioni politiche ma anche meccanismi normativi idonei a renderli vincolanti; ed in questo quadro occorre partire dalla correzione di quelli che si sono rivelati come principali limiti interni alla 468.

6) In primo luogo l'aver ridotto la manovra di politica economica alla sola legge finanziaria ha concentrato l'attenzione quasi esclusivamente sul contenuto

« essenziale » di tale legge: il saldo netto da finanziare inteso come dato di sintesi di un'intera manovra di politica economica. Si è trattato di una scelta perdente anche perché, limitandosi il ruolo della legge finanziaria alla indicazione del solo disavanzo annuale di competenza, si è facilmente svuotato il significato di tale dato trasferendo in un primo tempo al limite di cassa (fissato con legge di bilancio) e in un secondo tempo al fabbisogno del settore statale (indicato orientativamente nella sola Relazione previsionale e programmatica ma non oggetto di alcun significativo impegno parlamentare) il vero nucleo della manovra sul disavanzo. D'altra parte una manovra con orizzonti temporali così angusti non poteva costituire, oggettivamente, parametro di riferimento vincolante per una legislazione di risanamento strutturale della finanza pubblica e di sviluppo dell'economia che non può prescindere da una prospettiva pluriennale.

In secondo luogo la formula usata nell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 per definire i contenuti della legge finanziaria (« modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato ») si è rivelata del tutto inadeguata a definire confini oggettivi in materia di contenuti e ad impedire che tale legge si trasformasse in un omnibus incoerente.

In terzo luogo la mancata precisazione del concetto di « bilancio a legislazione vigente », ha determinato sia incertezza nella costruzione dei quadri di riferimento di base (tipici esempi la sottovalutazione delle entrate e delle spese per il personale) sia un terreno di sovrapposizione tra i due strumenti (legge finanziaria-legge di bilancio) che non ha certo giovato alla chiarezza dei conti pubblici.

Non è stata inoltre definita una tipizzazione dei flussi informativi cui l'esecutivo era tenuto verso il Parlamento e non si è stabilita, in sede parlamentare, una procedura rigorosa per l'esame di tale complesso di documenti accentuando, anche in sede di gestione e di verifica, lo

scarto tra politiche finanziarie e loro concreto impatto economico.

Non è stato chiarito in modo adeguato il rapporto tra la finanza centrale e quella degli enti che, a vario titolo, da essa dipendono con conseguenze negative sia per l'azione di tali enti sia per la finanza centrale esposta all'esigenza di ripianare forme di indebitamento che un'applicazione corretta della legge n. 468 del 1978 avrebbe dovuto escludere.

La mancata presentazione del bilancio pluriennale programmatico ha vanificato uno dei fondamentali obiettivi della legge n. 468 del 1978: quello di consentire una previsione della ricaduta sulla finanza pubblica, negli esercizi successivi al primo, della manovra di politica economica.

L'aggiramento delle norme, pur apparentemente rigorose, circa le modalità di copertura della spesa, in particolare di quella corrente, ha consentito negli ultimi anni di moltiplicare norme di copertura di leggi di spesa del tutto improprie e soprattutto di procedere, in espressa violazione del divieto contenuto nell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, garantendo la copertura di spese correnti (ricorrenti e persino in espansione) con economie degli esercizi precedenti e con entrate straordinarie.

Infine è stata sostanzialmente svuotata di significato la possibilità aperta dalla legge n. 468 di unificare i due livelli (quello della competenza e quello della cassa) nei quali si era venuta stratificando l'esposizione dei conti della finanza pubblica e la loro gestione. Si è anzi giunti a ben 3 livelli di gestione del bilancio. Le autorizzazioni di cassa si sono progressivamente tramutate in un nuovo livello puramente formale (del tutto simile alle autorizzazioni di competenza) sostituite, per quanto riguarda la previsione reale dei pagamenti di bilancio, dalle stime di cassa realizzate in via amministrativa dal Ministro del tesoro. A questi livelli se ne è aggiunto un quarto rappresentato dalla manovra dei conti di tesoreria e delle contabilità speciali attraverso cui si gestisce ormai circa il 50 per

cento della spesa statale. Le conseguenze di tale patologico scarto tra i diversi livelli di esposizione e di gestione dei conti pubblici sono quelle sinteticamente esposte all'inizio.

7) La sommaria ricostruzione dei punti di crisi degli attuali meccanismi di programmazione finanziaria effettuata nei paragrafi precedenti rende evidente come non siano in discussione gli obiettivi fondamentali della riforma del 1978, *in primis* quello di recuperare la manovrabilità del bilancio come strumento di allocazione e riallocazione delle risorse, in funzione di trasparenti scelte di programmazione finanziaria proposte dal Governo ed approvate dal Parlamento, in coerenza con gli obiettivi generali di politica economica e sociale. Ma è necessaria una revisione profonda dei meccanismi e degli strumenti predisposti per conseguire questi obiettivi.

Fondamentale è, in un simile disegno riformatore, rimuovere alcune ambiguità della legge 468, istitutiva della vigente disciplina di bilancio. Ma nella discussione in Commissione è emerso come una riforma anche incisiva della legge ordinaria non sia sufficiente a garantire una gestione dei conti pubblici trasparente ed economicamente efficace. Occorrono, a monte e a valle, ulteriori interventi.

In primo luogo occorre intervenire a monte, sulla Costituzione, anche se non pare utile irrigidire gli strumenti in modo eccessivo, dettando norme costituzionali che trasferiscano in un articolo 81 rivisitato non solo regole ma anche obiettivi che solo in questa fase storica sono ritenuti utili per il governo della finanza pubblica. Questa strada è stata per la verità proposta in sede di Commissione Bozzi, ma è più che sufficiente un intervento sull'articolo 81 che attribuisca alla legge generale di contabilità un carattere di « legge interposta » non derogabile da altre leggi di spesa o di entrata ivi compresa la legge finanziaria. Ed è di una proposta di legge di simile contenuto che la Commissione Bilancio ha sollecitato l'inizio dell'*iter* presso la competente Com-

missione Affari Costituzionali della Camera.

In secondo luogo paiono indispensabili modifiche regolamentari che forniscano garanzie circa una corrispondenza non puramente formale tra contenuti-obiettivi dei documenti generali di politica economica e le singole leggi attuative del disegno complessivo. Su questo terreno alle modifiche strumentali alla gestione parlamentare della riforma della 468 in questa sede proposte (delle quali si dirà brevemente più oltre) si è individuata l'esigenza di articolare meglio gli uffici serventi dei due rami del Parlamento (attraverso l'istituzione dell'Ufficio del Bilancio), di porre tra le condizioni di procedibilità un articolato e analitico quadro della ricaduta finanziaria di ogni legge (a cura dei proponenti e verificata dall'Ufficio del Bilancio), di introdurre norme che rendano più trasparente e consapevole, anche in Aula, la decisione sulle conseguenze finanziarie di ogni provvedimento legislativo.

8) La proposta che è oggi al nostro esame non risolve certo (né lo potrebbe) tutti i problemi in precedenza delineati ma intende riaprire una fase di riforma consolidando in primo luogo alcuni dei risultati unitari cui è pervenuto il più recente dibattito e ponendo alcune premesse ad un ulteriore processo di revisione degli strumenti e delle procedure per il governo della finanza pubblica. Si è per questo, per rimarcare la continuità e la processualità della nuova fase aperta dalla legge del 1978, scelta concordemente la strada delle integrazioni e modifiche alla 468 accantonando il disegno pur interessante delineato dalla proposta 2445 di una riscrittura complessiva della legge di contabilità.

Vale la pena di ripercorrere le innovazioni esaminando i singoli articoli del testo unificato che la Commissione Bilancio ha licenziato per l'Aula.

A) La prima rilevante novità si ritrova proprio nell'articolo 1 che ridefinisce tempi e strumenti di un disegno di gestione della finanza pubblica che vuole

essere « ispirato al metodo della programmazione ». Ai rischi di eccessiva concentrazione di compiti sul solo disegno di legge finanziaria si risponde con una articolazione in tre momenti: il 15 maggio, il documento di programmazione economico-finanziaria, il 31 luglio il bilancio annuale e pluriennale (si tornerà in seguito su una disarticolazione del bilancio pluriennale su cui sono state avanzate motivate riserve da più parti politiche), il 30 settembre la legge finanziaria. Non si tratta della pura ripartizione in tre momenti di contenuti già propri della legge finanziaria secondo la prassi sin qui vigente. La nuova strumentazione infatti non si propone soltanto di decongestionare la sessione di bilancio ma anche di arricchire il terreno della discussione di politica economica. Il documento di programmazione economico-finanziaria rappresenta infatti un momento di delineazione di strategie di medio periodo e consente di elevare il confronto dentro e fuori il Parlamento. Anche l'anticipazione dei tempi di presentazione del bilancio non va letta come operazione di scarso significato politico funzionale, al massimo, ad una più tempestiva disponibilità dei documenti. Anche questo non sarebbe fatto irrilevante ma l'anticipazione nella presentazione del bilancio e la correlata modifica nell'*iter* di valutazione parlamentare della quale si dirà più oltre, consentono di affrontare con maggiore attenzione la parte « storica » della spesa pubblica che è non solo la più rilevante ma è anche quella che per vischiosità e ritardi favorisce una dispersione di risorse la cui eliminazione rappresenta parte centrale di ogni disegno di risanamento della finanza pubblica.

Il secondo comma dello stesso articolo disciplina meglio il circuito Governo-Regioni-Parlamento rendendo possibile un più ponderato esame da parte delle Regioni sin dalla fase di predisposizione dei documenti di politica economica e rendendo più fluido e più diretto il loro rapporto con il Parlamento.

B) L'articolazione della manovra suindicata si ritrova negli articoli 3, 4 e 5.

Il primo ridefinisce con qualche arricchimento, contenuti del documento di programmazione economico-finanziaria già introdotto con la finanziaria per il 1988. Le novità più rilevanti rispetto alla precedente formulazione sono relative alla valutazione del rapporto tra gli andamenti reali dell'economia e le determinazioni dei precedenti documenti economico-finanziari, alla previsione di una maggiore articolazione tra andamenti tendenziali e obiettivi programmatici, alla indicazione della esigenza di una migliore specificazione delle politiche settoriali e dei relativi effetti finanziari, alla richiesta di rendere espliciti i criteri ed i parametri che il Governo intende usare nella predisposizione del bilancio a legislazione vigente.

L'articolo 4 definisce il bilancio pluriennale. In Commissione, ed anche in sedi esterne, la discussione su questo tema è stata assai vivace e si è sostanzialmente incentrata nel nodo della natura e del ruolo del bilancio programmatico come snodo di riferimento del processo normativo oltre che della programmazione economica. In stretta connessione a questo problema si è posto il tema del livello di articolazione e di specificazione del documento di programmazione finanziaria in particolare in relazione ai provvedimenti settoriali. La soluzione cui la Commissione è giunta è quella di una presentazione al 31 luglio di un bilancio pluriennale redatto in una duplice versione: quella tradizionale a legislazione vigente e quella a « politiche invariate ». I contenuti conoscitivi di questi due documenti dovrebbero essere superiori a quelli che sulla prassi vigente derivavano dal vigente articolo 4 della n. 468. L'articolazione della previsione dovrebbe essere per Ministeri e per categorie e dovrebbe accompagnarsi ad un insieme di note illustrative specifiche per Ministero idonee a dar conto in modo puntuale dei criteri utilizzati per la costruzione delle più rilevanti poste di entrata e di spesa nonché, in caso di scostamenti dai parametri indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, le motivazioni di tali scosta-

menti. Il confronto dei saldi tra le due versioni del bilancio dovrebbe consentire di determinare gli spazi di copertura per nuova e maggiore spesa corrente. In questa formulazione non è invece prevista la presentazione entro il 31 luglio del bilancio programmatico che verrebbe invece presentato a settembre insieme alla legge finanziaria di cui rappresenterebbe, così, non il quadro del riferimento ma la traduzione in termini di bilancio. Ad una simile soluzione sono state rivolte molte critiche che io condivido. Si è in particolare rilevato come il rinvio nella presentazione del bilancio programmatico, unito ad una ancora irrilevante indeterminazione circa la natura e gli effetti finanziari dei provvedimenti di settore in occasione della presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria, preluda (o possa preludere) ad una sfrenata congiunturalità della manovra da tradursi o nelle maglie più strette dell'attuale finanziaria, o in una miriade di misure parallele (magari attraverso i tradizionali decreti di fine anno).

Si tratta dunque di un dissenso non marginale su una questione di grande rilievo sulla quale la riflessione d'aula potrebbe consentire qualche ulteriore correzione.

Il quinto articolo infine delimita in modo rigoroso i contenuti tipici della legge finanziaria.

Il contenuto della legge finanziaria dovrebbe essere limitato, nella sostanza, alle decisioni traducibili in grandezze quantificabili. E cioè:

a) le decisioni costituenti il cosiddetto contenuto essenziale della finanziaria (determinazione del limite massimo del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare, modulazione delle *tranches* annuali delle leggi di spesa, determinazione dei fondi globali);

b) le decisioni (anch'esse « tabellabili ») di « esclusivo » rifinanziamento di spese di investimento, o di mera riquantificazione, riadeguamento o rimodulazione di stanziamento;

c) l'eventuale proroga nel tempo di leggi di spesa operanti;

d) le variazioni di scaglioni, detrazioni e aliquote fiscali o contributive o « altre regolazioni meramente quantitative »;

e) la indicazione delle risorse da destinare alla contrattazione del pubblico impiego.

La scelta (già parzialmente sperimentata, in attuazione dei documenti votati dalla Camera e dal Senato rispettivamente il 10 e 11 giugno 1986) può sembrare anche troppo drastica. Studiosi di valore l'hanno criticata e la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto 1985, ha messo in guardia dal rischio di un « eccessivo impoverimento dell'ambito della manovra direttamente affidato alla legge finanziaria »; e ha suggerito una integrazione dei contenuti della finanziaria con le « modifiche procedurali o concernenti i contenuti delle prestazioni sociali che appaiono indispensabili, nell'arco dell'anno considerato, per garantire il rispetto dei limiti e dei « tetti » posti dalla stessa legge finanziaria » e con « i contenuti non strutturali di elementi non meramente quantitativi delle politiche fiscali, tariffarie e contributive ». Altri hanno proposto di tornare semplicemente ad una corretta applicazione dell'articolo 11 della legge 468, che consente alla finanziaria di apportare alla legislazione sostanziale le modifiche e integrazioni necessarie per attuare la manovra di bilancio e dunque ad essa strettamente connesse. Questa soluzione presenterebbe indubbi vantaggi in termini di economicità dei procedimenti legislativi, consentendo di concentrare nella legge finanziaria tutte le decisioni che costituiscono il supporto sostanziale della manovra di bilancio progettata. Nei fatti si è, però, rivelato impossibile separare con nettezza le misure strettamente strumentali alla manovra, dalla congerie di disposizioni che hanno caratterizzato la finanziaria *omnibus*, ed evitare che, peraltro, le misure di risanamento e correzione della legislazione vigente tendessero a limitarsi a interventi puramente congiunturali, lasciando intatti i meccanismi strutturali di equilibrio della finanza pubblica.

In altri termini: se non si opera un « taglio netto », se non si adotta una definizione dei contenuti della legge finanziaria insuscettibile di interpretazioni estensive, si rischia di ricadere nelle contraddizioni del passato: si rischia di non opporre un argine insuperabile alla predisposizione di misure assistenziali confuse, non di rado controproducenti nel medio e lungo periodo (anche perché spesso predisposte esclusivamente dal circuito Ministero del tesoro - Commissioni bilancio, senza alcun esame e approfondimento da parte delle amministrazioni e delle commissioni parlamentari competenti per le politiche di settore).

La funzione della legge finanziaria come punto di riferimento complessivo della manovra di politica economica dovrebbe essere garantita, dunque, non da norme microsettoriali ma dai suoi contenuti macroeconomici.

Nelle intenzioni, lo snellimento della finanziaria non dovrebbe comportare un indebolimento del suo ruolo di strumento di programmazione, ma un rafforzamento. La pluriennalizzazione scorrevole delle previsioni e delle decisioni macrofinanziarie e la separazione delle decisioni quantitative dalle correzioni e riforme della legislazione sostanziale (leggi collegate), dovrebbe consentire di evitare i rischi di improvvisazione, eccessivo congiunturalismo, assistenzialismo e clientelismo, presenti nella vecchia finanziaria annuale ed *omnibus*. Ma la nuova finanziaria, nel contempo, dovrebbe acquistare la capacità di programmare, nei suoi effetti finanziari e nelle sue priorità di attuazione, l'intera legislazione di risanamento e riforma strutturale.

C) L'itinerario così delineato implica anche una diversa sequenza nell'esame dei documenti in sede parlamentare ed attribuisce un nuovo rilievo al bilancio e legislazione vigente alla cui ridefinizione è destinato l'articolo 2 che può sembrare ad una prima lettura una mera riproposizione della vigente disciplina della legge n. 468 in materia di predisposizione del bilancio annuale a legislazione vigente. Esso contiene in realtà un duplice ordine

di varianti che da un lato ancorano la formulazione del bilancio ad un reticolo di criteri e parametri relativi all'andamento dell'economia che sono esplicitati nel documento di programmazione economico-finanziaria e dall'altro arricchiscono e precisano i contenuti informativi delle note preliminari limitando l'attuale discrezionalità nella determinazione degli stanziamenti dei capitoli adeguati per « fabbisogno ». In realtà si applica più correttamente che nel passato una normativa in base alla quale il bilancio non dovrebbe contenere disposizioni che, attraverso determinazioni « quantitative » alterino di fatto la « qualità » delle politiche.

D) Anche la disciplina dei fondi speciali prevista nell'articolo 6 non costituisce una pura e semplice riproposizione di norme introdotte in modo non sistematico in varie leggi finanziarie e sviluppate nella prassi come quella relativa alla introduzione dei fondi negativi. Rispetto alle norme vigenti ed alla relativa prassi l'articolo 6 introduce due novità: da un lato impone una utilizzazione corretta dei fondi negativi collegando la loro introduzione in legge finanziaria alla presentazione concreta dei disegni di legge che prevedono le nuove o maggiori entrate o la riduzione di spesa. In secondo luogo al fine di evitare una modificazione non adeguatamente valutata in sede parlamentare dalle previsioni di uso delle risorse contenute nei fondi globali come deliberati dal Parlamento si pone un divieto alla loro utilizzazione per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative Tabelle mediante decreti-legge salvo che essi non riguardino calamità naturali, problemi di sicurezza nazionale o gravi situazioni di crisi finanziaria. È stato proposto in sede di Commissione di disporre la medesima inderogabilità per tutte le iniziative legislative. La Commissione ha ritenuto di non poter accogliere queste richieste e di dover scegliere la soluzione indicata. Essa parte dalla oggettiva differenza tra decreti-legge e disegni e proposte di legge per quanto riguarda la capacità vincolante. Il Parlamento a seguito di decreti-legge si è spesso trovato a subire

un vero e proprio esproprio rispetto alle decisioni assunte con conseguenze non facilmente reversibili. La ordinaria procedura legislativa potrà invece consentire di valutare nella stessa sede che ha deciso la destinazione delle risorse dei fondi globali la utilità di eventuali deroghe alla destinazione.

E) L'articolo 7 si ripropone con qualche variante la disciplina generale sulla copertura già dettata con l'articolo 2 della finanziaria per il 1988 con due sole varianti. È stato naturalmente espunto il quinto comma relativo alla copertura della legge finanziaria che è stato sistematicamente, inserito, con le varianti già indicate, nell'articolo relativo alla legge finanziaria. La seconda variante è rappresentata dall'ultimo periodo del quarto comma che prevede tra i documenti da allegare alle previsioni di spesa a carico del bilancio di enti appartenenti al settore pubblico allargato anche il parere sulla congruità delle risorse formulato dagli enti stessi. La modifica, per quanto minima, tende a rafforzare la previsione dell'articolo 27 della 468 che prevede l'obbligo di copertura anche per le spese poste con legge dello Stato a carico di Enti esterni al settore statale. Nella prassi vigente una delle violazioni più ricorrenti agli obblighi di copertura è stata proprio quella relativa a tali enti. Basta pensare agli oneri non coperti trasferiti ad enti locali e previdenziali.

F) Gli articoli 8, 9 e 10 dispongono innovazioni che dovrebbero favorire una migliore corrispondenza tra competenza, cassa e tesoreria rendendo la gestione corrente della finanza pubblica più aderente alle previsioni di bilancio.

a) L'articolo 8 modifica il vigente articolo 18 estendendo a tutte le leggi pluriennali di spesa in conto capitale la disciplina che attualmente consente per le sole spese concernenti opere e interventi l'impegno sia da primo anno dell'intero ammontare dello stanziamento vincolando i pagamenti agli stanziamenti in bilancio. Si tratta di una norma che dovrebbe favorire una maggiore corrispondenza tra previsioni di competenza e di cassa.

Il secondo comma dello stesso articolo prevede che per le leggi di spesa pluriennale oltre alle previsioni circa i nuovi stanziamenti siano forniti dati sui residui di stanziamento e sulle eventuali giacenze in tesoreria su conti e contabilità speciali al fine di consentire un meditato adeguamento dei nuovi stanziamenti.

b) L'articolo 9 obbliga il Governo ad esporre nella relazione Previsionale e programmatica le modalità attraverso le quali dal bilancio di competenza dello Stato si passa a quello di cassa del settore statale (comprensivo della tesoreria). Se si hanno presenti gli scarti indicati all'inizio di questa relazione si può valutare l'importanza di questa innovazione.

c) L'articolo 10 infine coordina al precedente le relazioni di cassa ed introduce innovazioni di contenuto prevedendo che il Governo fornisca indicazioni circa il fabbisogno del trimestre in corso circa gli oneri della politica del debito pubblico.

G) L'articolo 11 prevede infine la delega al Governo per modificare la struttura del bilancio rendendolo, insieme, più compatto e più comprensibile. Non è previsione nuova. Una delega era già contenuta nell'articolo 6 della 468 ma non è stata rispettata. Le novità dell'attuale testo consistono in una maggiore specificazione dei criteri della delega e nella istituzione di una Commissione bicamerale che dovrebbe vigilare (sollecitandola) sull'attuazione.

9) Il testo legislativo approvato dalla Commissione richiede per la sua corretta applicazione uno svolgimento nei regolamenti parlamentari, che, per la parte essenziale, è volto a disciplinare tre aspetti:

a) la procedura di esame parlamentare del documento di programmazione economico-finanziaria;

b) la modifica dell'ordine di votazione degli strumenti di bilancio;

c) la garanzia regolamentare del contenuto proprio della legge finanziaria

estesa alle modalità individuate per la copertura delle maggiori spese correnti introdotte dalla legge finanziaria stessa.

Per quanto riguarda il primo aspetto sono state prese in considerazione due ipotesi: la prima di un esame bicamerale nella forma di atto bicamerale non legislativo; la seconda di una procedura parallela che affida ad intese di fatto tra i gruppi parlamentari delle due Camere il raggiungimento di convergenze utili alla definizione di decisioni non difformi tra i due rami del Parlamento, affinché gli indirizzi votati siano efficaci nei confronti del Governo.

La prima soluzione è apparsa troppo complessa e innovativa e si è dunque espressa una preferenza per la seconda. In questo ambito si ritiene opportuno individuare uno strumento specifico definito « risoluzione programmatica » come esito del procedimento, che pertanto dovrebbe dar luogo ad una sola decisione, escludendosi la possibilità di votare più risoluzioni tra loro integrative. A tal fine si ritiene consigliabile una procedura nella quale la Commissione bilancio nella relazione all'Assemblea proponga uno schema di risoluzione programmatica, la cui votazione, dopo l'esame degli eventuali emendamenti, abbia la priorità di votazione sugli altri schemi di risoluzione programmatica eventualmente presentati.

In alternativa alle proposte contenute nel testo del Governo, che prevedeva una votazione preventiva, nell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria sul complesso delle entrate previste a legislazione vigente, la Commissione si è orientata per una soluzione nell'ambito regolamentare che prevede l'esame e la votazione degli articoli del bilancio a legislazione vigente prima di passare all'esame della legge finanziaria. Ciò al fine di consentire una valutazione preventiva delle stime relative alle entrate, in primo luogo, alle spese obbligatorie, in secondo luogo, e, infine, alle determinazioni adottate sulle spese discrezionali di bilancio, in modo da fissare gli aggregati fondamentali sui

quali opera la manovra impostata dalla legge finanziaria.

L'ordine di votazione dovrebbe essere stabilito nel senso che alle votazioni relative agli articoli del bilancio seguirebbero quelle sulla legge finanziaria fino alla sua votazione finale. Successivamente sarebbe votata la nota di variazione recante le modifiche conseguenti alle disposizioni approvate nella legge finanziaria sul bilancio a legislazione vigente. Infine avrebbe luogo la votazione finale sul disegno di legge del bilancio così modificato.

La forte delimitazione del contenuto proprio della legge finanziaria prevista dal nuovo articolo 11 della legge n. 468 proposto nel testo della Commissione attribuisce una enorme importanza alla norma, già prevista dal Regolamento della Camera, al comma cinque dell'articolo 121, che vieta la presentazione di emendamenti estranei all'oggetto proprio della legge finanziaria. In tal modo il vincolo che le norme di legge pongono al Governo nella formazione del disegno di legge finanziaria si estende all'esame parlamentare ed agli emendamenti presentati in questa sede. Tale norma si applicherebbe di per sé anche a quel particolare contenuto proprio della legge finanziaria costituito dai limiti nei quali possono essere previste nuove o maggiori spese correnti (la cosiddetta copertura finanziaria). Si ritiene tuttavia opportuno esplicitare questo nuovo contenuto acquisito dalla norma precisando nell'attuale testo del comma cinque dell'articolo 121 che devono essere considerati inammissibili, oltre agli emendamenti concernenti materie estranee, anche quelli che contrastano con i criteri previsti dalle norme vigenti per l'introduzione di nuove o maggiori spese correnti. In tal modo la copertura della legge finanziaria, già prevista nel comma cinque dell'articolo 2 della legge finanziaria 1988 e perfezionata nel testo di riforma della legge n. 468 proposto, trova una piena ed oggettiva garanzia di applicazione nella procedura parlamentare.

10) Il testo che è stato licenziato dalla Commissione, le modifiche regolamentari strettamente ad esso collegate, che mi sono permesso di suggerire, non risolvono naturalmente i problemi complessi legati alla gestione della finanza pubblica ed ancor meno quelli del rapporto tra finanza pubblica e programmazione economica. Si tratta del testo della riforma oggi possibile, che parte dall'esperienza vissuta in questi anni di attuazione della 468, che respinge l'ipotesi di travolgerne i punti innovativi tornando ad un passato che è descritto come meraviglioso soprattutto da coloro che non sanno di che parlano, che prosegue sulla strada di costruire procedure di governo della finanza pubblica sempre più improntate al metodo della programmazione complessiva e pluriennale. È questa la prima riforma istituzionale il cui *iter* giunga concretamente in Aula. Non è privo di significato che intorno a questo testo si sia svolto un lavoro approfondito che ha coinvolto tutti i gruppi parlamentari. Il segno di ciascuno di questi contributi è evidente nel testo che la Commissione Bilancio ha licenziato per l'Aula. Nessuno certo, il relatore per primo, può riconoscersi integralmente in questo testo. Il relatore non ha mancato, nel corso dei lavori del comitato ristretto prima, della Commissione poi, nelle brevi note introduttive per l'Aula di questo testo unificato, di dar conto del principale elemento di sua personale perplessità rispetto al testo: quello relativo al bilancio programmatico. Era forse inevitabile però che una legge che in qualche modo deve definire norme quadro valide per tutti, tali da garantire, insieme, Governo ed opposizione fosse il risultato di un lavoro di sintesi nel quale ciascuno rinunziasse a qualcosa del suo disegno originario.

Con questi limiti, e senza caricare il testo al nostro esame di contenuti epocali, si può affermare che il lavoro compiuto è stato valido. Esso consente di presentare all'Aula un testo che farà fare un passo avanti alla discussione parlamen-

tare degli strumenti per il governo della politica economico-finanziaria permettendo al Governo e alla sua maggioranza da un lato, alle opposizioni dall'altro di confrontarsi in modo più limpido che nel passato su differenti opzioni. Ci pare que-

sta la caratteristica essenziale di ogni riforma istituzionale che non voglia unilateralmente forzare a vantaggio di una delle parti le regole del gioco.

GIORGIO MACCIOTTA, *Relatore.*

TESTO
DELLA COMMISSIONE

Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato.

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 delle 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 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, 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 marzo 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 a legislazione vigente è for-

mato 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 delibe-

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

5. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nell'esercizio dell'attività di coordinamento prevista dall'articolo 2 della legge 1° marzo 1986, n. 64, presenta al Parlamento, nella stessa data di presentazione del disegno di legge finanziaria, un apposito documento allegato al bilancio medesimo, 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 concernenti spese per il personale in attività di servizio e per trasferimenti delle spese correnti, 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 riassun-

tivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa.

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

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;

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 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 la proiezione 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 2 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; quello di cui alla lettera *a)* del comma 1 è modificato 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 né 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. — 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.

3. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi, né 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;

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 pre-

vede 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 indicati, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartiti per Ministeri e per 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, comma 2, della Costituzione, salvo 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 non utilizzate entro l'anno in cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali ovvero ad obbligazioni risultanti da contratti 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 purché 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 alla Camera 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 portati 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 accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione della entrata delle risorse da utilizzare come copertura; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale;

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.

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 disposizioni legislative al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da esse recati.

4. 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.

5. 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.

6. 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. 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 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 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.

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 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 provincie 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 provincie 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 adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi ».

ART. 11.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il 31 luglio 1989, sentito il parere di una Commissione bicamerale, composta da 15 senatori e 15 deputati, uno o più decreti aventi valore di legge contenenti le modifiche delle norme in materia di contabilità dello Stato e di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, necessarie per dare concreta attuazione al disposto dell'articolo 6, commi 2 e 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, relative alla riclassificazione

dei dati del bilancio, nonché dell'articolo 22, commi 5 e 6, della medesima legge relativi alla illustrazione del significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate ed alla verifica dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto.

2. Nell'individuazione delle modifiche da apportare alle norme in materia di contabilità dello Stato e di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, il Governo tiene conto della necessità di realizzare la programmazione dell'impiego delle risorse articolandola per programmi, progetti e servizi, e della esigenza di favorire la più flessibile utilizzazione delle risorse già allocate presso le amministrazioni, al fine di contribuire alla realizzazione di nuove politiche e di elevare la qualità dei servizi tradizionalmente offerti. La nuova unità di base di bilancio risultante dalla aggregazione dei capitoli deve comunque consentire la individuazione delle componenti predeterminate per legge, di quelle che variano sulla base di automatismi o stime e di quelle discrezionali.

3. Nell'esercizio precedente a quello fissato per l'entrata in vigore dei decreti delegati la nuova versione del bilancio è presentata a titolo sperimentale.

4. Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo redige un testo unico della legge 5 agosto 1978, n. 468, con le modifiche previste dalla presente legge.

ART. 12.

1. Sono soppressi il secondo periodo del quarto comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967 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 29 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.