

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2911

PROPOSTA DI LEGGE

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.

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. L'esame delle proposte di riforma della legge n. 468, sul bilancio e la contabilità dello Stato, è ormai entrato nel vivo, con la predisposizione di una bozza di testo unificato dei progetti di legge presentati in materia. I presentatori della presente proposta di legge hanno contribuito alla formulazione del più antico tra essi (n. 1154, Macciotta ed altri). Ritengono che la bozza di testo unificato, ad oggi predisposta, grazie all'intelligente lavoro del relatore Macciotta, alla collaborazione del Governo e della Ragioneria dello Stato, al contributo dei membri del Comitato ristretto della Commissione bilancio, presenti molti pregi. Tuttavia, essa non risponde pienamente, a nostro avviso, all'esigenza di dotare Governo e Parla-

mento di strumenti efficaci e rigorosi di programmazione delle risorse finanziarie e di governo della loro gestione.

Abbiamo perciò ritenuto utile sottoporre all'attenzione dei colleghi un testo che, pur muovendo dalla bozza predisposta fino ad oggi dal Comitato ristretto della Commissione bilancio, ne differisce in alcuni punti a nostro avviso qualificanti.

Essi concernono in particolare:

a) la disciplina del procedimento di formazione degli indirizzi per la costruzione del progetto di bilancio e del documento di programmazione economico-finanziaria;

b) l'anticipazione al 30 aprile della presentazione del documento di program-

mazione economico-finanziaria, una più ordinata e rigorosa definizione dei suoi contenuti, e una disciplina del procedimento di approvazione parlamentare (da concludere entro il 30 giugno) così da configurarlo come atto bicamerale non legislativo;

c) l'anticipo al 15 settembre della presentazione dei bilanci di previsione, una più netta distinzione tra preventivo di cassa e previsioni relative alla gestione della tesoreria, una più precisa definizione dei criteri di determinazione delle poste non predeterminate per legge;

d) il ripristino del bilancio pluriennale programmatico (da approvarsi nella prima fase della sessione autunnale di bilancio) che rappresenta l'unico strumento in grado di dare efficacia e forza di legge alle regole e agli indirizzi di programmazione finanziaria delineati nel documento approvato in giugno, rappresentando altresì la sede del riscontro della copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese, comprese quelle che verranno autorizzate dalla legge finanziaria, e lo strumento per determinare, in coerenza con il disegno programmatico generale, i livelli massimi dei saldi netti da finanziare e del ricorso al mercato per ciascuno degli anni del triennio;

e) una disciplina radicalmente diversa dei fondi speciali, che eviti di configurarli — come ora avviene — come « pozzi » ai quali si attinge (anche in difformità dagli elenchi allegati alla finanziaria) per le esigenze più disparate, secondo la regola del « chi prima arriva, meglio alloggia »;

f) una conseguente più rigorosa definizione delle modalità di copertura della legislazione di spesa;

g) una delega al Governo per la ristrutturazione del bilancio, la riclassificazione delle spese, e le modificazioni legislative e organizzative necessarie per la verifica dell'efficienza, efficacia e produttività delle spese;

h) l'istituzione di un organismo tecnico indipendente per la verifica e la

quantificazione degli oneri delle leggi di spesa, l'analisi degli effetti economico-sociali della legislazione di spesa e il monitoraggio dell'attuazione delle leggi (utilizzando le esperienze del *Congressional Budget Office* e del *General Accounting Office* statunitensi, ma prendendo atto della difficoltà di configurare nel nostro ordinamento un ufficio parlamentare assolutamente indipendente e capace di assolvere a compiti di grande complessità tecnica avvalendosi di professionalità e competenze non esclusivamente né prevalentemente giuridiche).

2. La proposta che qui presentiamo muove anzitutto da 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 »). Ne emergono 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 anticipazione 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, per altro, mancano o non sono esplicabili): 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 quella del controllo della quantità (più che della qualità) della spesa. Ma non a caso anche quest'ultimo obiettivo viene

mancato, come è dimostrato 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 decisi con la finanziaria per il 1988) pervenendo al sostanziale esaurimento delle potenzialità di questa manovra; 2) il blocco discrezionale 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 (es: prepensionamenti) e/o della rinuncia ad una politica attiva del lavoro;

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 e i loro effetti finanziari (anche a carico di

esercizi futuri) nell'ambito dei vincoli e delle compatibilità bene o male definite dalla legge finanziaria anche per effetto della vigente disciplina dei fondi speciali, che, consentendo senza limiti utilizzazioni in difformità, li trasforma — come già detto — in « pozzi » ai quali si può attingere anche per esigenze non programmate come prioritarie;

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 che sottostanno ai criteri di previsione adottati;

g) l'assenza di strumenti di controllo e verifica dei risultati fisici conseguiti nell'impiego delle risorse, della efficacia 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.

Di qui:

a) un *mix* di misure di contenimento della spesa disorganiche, frammentarie, contraddittorie (scarsamente efficaci ai fini del risanamento finanziario, ma spesso duramente penalizzanti per gli interessi più deboli) e di concessioni di be-

nefici, erogazioni, agevolazioni fiscali (a vantaggio degli interessi « forti »): l'esilità degli strumenti di programmazione finanziaria, calata nelle grandi negoziazioni innescate dai conflitti allocativi e distributivi, non oppone argini programmatori sufficienti alla pressione degli interessi economicamente e politicamente più potenti;

b) una assai scarsa trasparenza della manovra: ne restano sconosciuti i reali effetti distributivi, non sono chiaramente imputabili le responsabilità delle scelte effettivamente compiute (anche per il prolungato, persistente e... doloso divorzio tra prima e seconda parte della Relazione previsionale e programmatica);

c) la crescente incontrollabilità della spesa e ingovernabilità dei flussi finanziari reali, rivelata dagli scarti quantitativi e qualitativi tra autorizzazioni di cassa e risultanze di consuntivo;

d) la conseguente sostanziale emarginazione del Parlamento dal processo decisionale reale in materia di allocazione delle risorse.

3. La sommaria ricostruzione dei punti di crisi degli attuali meccanismi di programmazione finanziaria effettuata nel paragrafo precedente rende — ci pare — evidente che non sono 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.

La riforma sperimentale deliberata nel giugno 1986 si muoveva in direzione giusta, ma in misura ancora assai timida e largamente insufficiente. Il traguardo che essa tendeva a conseguire era essenzialmente quello di decongestionare la legge finanziaria del suo sovraccarico decisio-

nale, separando la definizione degli obiettivi e del quadro macroeconomico (affidata al documento di programmazione economico-finanziario, approvato nell'estate) dalla disciplina degli strumenti di attuazione della manovra (affidata ai provvedimenti di settore « collegati » alla legge finanziaria). Alla legge finanziaria doveva restare così una funzione di snodo: adottare, in coerenza con gli obiettivi e i vincoli programmatici, le decisioni quantitative annuali in materia di allocazione (e riallocazione) delle risorse; e definire il quadro di controllo finanziario della legislazione sostanziale di risanamento e ristrutturazione, destinata ad intervenire in modo meno episodico sulla disciplina di settore.

A tal fine, alla definizione restrittiva e tassativa dei contenuti della legge finanziaria, così da alleviarne il sovraccarico istituzionale, si accompagnava una impegnativa riforma dei fondi speciali, che, accentuandone il ruolo di programmazione dell'attività legislativa avente riflessi finanziari, avrebbe dovuto valere anche a garantire che i provvedimenti sostanziali collegati alla finanziaria venissero approvati in tempo utile e con i contenuti desiderati. Il contenuto della legge finanziaria veniva 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 « tabelabili ») di « esclusivo » rifinanziamento o definanziamento di spese di investimento, o di mera riquantificazione o riadeguamento di stanziamenti; c) le variazioni di aliquote fiscali o contributive o « altre regolazioni meramente quantitative », « nel caso in cui non richiedano alcuna normativa di supporto ».

La scelta sembrò anche troppo drastica. Studiosi di valore la criticarono. Anche la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto 1985, mise in guardia dal

rischio di un « eccessivo impoverimento dell'ambito della manovra direttamente affidato alla legge finanziaria »; e suggerì 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 proposero di tornare semplicemente ad una corretta applicazione dell'articolo 11 della legge n. 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 presenta 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. Ma, nei fatti, si è 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 squilibrio 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 al rincorrersi di misure assistenzialistiche da « assalto alla diligenza » e di contromisure improvvisate o confuse, non di rado controproducenti nel medio-lungo periodo (anche perché spesso predisposte esclusivamente dal circuito Ministero del tesoro-Commissioni bilancio, senza alcun esame e approfondimento da parte delle ammi-

nistrazioni e delle commissioni parlamentari competenti per le politiche di settore).

Nelle intenzioni, del resto, lo snellimento della finanziaria non dovrebbe comportare un indebolimento del suo ruolo di strumento di programmazione, ma un rafforzamento. Separando le decisioni quantitative dalle correzioni e riforme dalla legislazione sostanziale (leggi collegate), si dovrebbero evitare i rischi di improvvisazione, eccessivo congiunturalismo, assistenzialismo e clientelismo, presenti nella vecchia finanziaria *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. Lo strumento era dato da una profonda riforma dei fondi speciali, che avrebbe dovuto sviluppare ma trasformare radicalmente, la vecchia proposta di istituire fondi negativi.

I nuovi fondi speciali avrebbero dovuto infatti ricomprendere, con appositi accantonamenti negativi, anche gli effetti di provvedimenti dai quali si attendono riduzioni di disavanzo: revisione di meccanismi di spesa o di diritti soggettivi a prestazioni pubbliche, riduzione di agevolazioni fiscali, riforme organizzative comportanti eliminazione di sprechi o riduzione dell'evasione fiscale o contributiva, ecc.

L'iscrizione in bilancio delle somme destinate al finanziamento della nuova legislazione di spesa avrebbe dovuto, conseguentemente, avvenire per il solo saldo risultante dalla differenza tra accantonamenti positivi e negativi. In connessione, i fondi speciali avrebbero dovuto indicare una sorta di graduatoria o gerarchia delle leggi da approvare, in modo da sterilizzare gli accantonamenti per nuove spese (o buona parte di essi), finché non siano state effettivamente acquisite al bilancio le risorse derivanti da provvedimenti di correzione dei meccanismi di spesa o di incremento delle entrate.

Di conseguenza, l'effettiva priorità, nei lavori parlamentari, delle leggi collegate

di risanamento settoriale e riforma strutturale avrebbe dovuto essere garantita dalla impossibilità di prelevare dai fondi globali le risorse per nuove o maggiori spese, fino a che tali leggi fossero state approvate. D'altra parte: in tanto l'approvazione di queste leggi avrebbe « svincolato » gli accantonamenti per nuove spese, in quanto effettivamente, alla fine del loro *iter* parlamentare, le leggi collegate fossero risultate tali da conseguire gli effetti finanziari iscritti nei fondi speciali.

Il meccanismo proposto non avrebbe dovuto conferire solo alle leggi settoriali una effettiva priorità: ma ne avrebbe vincolato anche il contenuto almeno sotto il profilo dell'effetto finanziario complessivo, o dell'impatto sul bilancio dello Stato. Chi avesse pensato di poter trasferire sulle leggi settoriali i metodi da « assalto alla diligenza », impiegati negli scorsi anni per snaturare la funzione e il contenuto della legge finanziaria, avrebbe dovuto trovare dunque la strada sbarrata. Perché le leggi settoriali collegate alla manovra di bilancio erano concepite come leggi ad effetto finanziario « vincolato »; ed ove tali vincoli non fossero stati rispettati, sarebbe perdurato il blocco all'impiego delle risorse iscritte nei fondi globali per nuove leggi di spesa.

D'altra parte, lo spostamento in leggi *ad hoc* delle misure di riforma della legislazione sostanziale avrebbe dovuto consentirne un *iter* parlamentare meno affannoso, esente dai vizi di improvvisazione ed eccessivo congiunturalismo propri della concentrazione di queste misure nella legge finanziaria *omnibus*; avrebbe dovuto consentire di superare la logica della giustapposizione di misure puramente restrittive e di interventi settoriali e/o assistenzialistici, ricollegando programmazione finanziaria e organiche politiche settoriali; avrebbe dovuto infine tornare a coinvolgere i soggetti istituzionali responsabili delle politiche di settore (ministeri, commissioni parlamentari) finora emarginati dall'esclusiva competenza del Ministero del tesoro e delle Commissioni bilancio.

4. Dell'insuccesso della riforma sperimentale del giugno 1986 si possono dare e si sono date varie spiegazioni.

La sperimentazione delle nuove procedure di bilancio ha risentito innanzitutto della persistente carenza di una disciplina regolamentare rigorosa dei procedimenti di quantificazione degli oneri finanziari dei disegni di legge e degli emendamenti e di determinazione delle relative coperture. Ancor più ha contato l'evidente resistenza governativa a dar seguito a quanto previsto (pur col dichiarato consenso del Governo) dalle risoluzioni parlamentari del 10-11 giugno 1986.

E infatti:

a) i documenti di programmazione economico-finanziaria presentati dal Governo sono stati impostati più come documenti di analisi macroeconomica che come lo schema di un atto di indirizzo capace di indicare precisi obiettivi di programmazione finanziaria e di definire, sia pure per grandi linee, gli strumenti e le misure proposti per conseguirli;

b) le leggi finanziarie per il 1987 e per il 1988 contengono ancora numerose disposizioni sostanziali o procedurali, che avrebbero invece dovuto formare l'oggetto di più organici provvedimenti legislativi « collegati »; esse, inoltre, includono una « pioggia » di disposizioni di rifinanziamento di leggi in vigore (o di leggi pluriennali in scadenza), spesso di incerto collegamento con la manovra finanziaria e di bilancio, mentre, singolarmente, non prevedono alcuna disposizione di definanziamento (rinunciando così ad utilizzare uno strumento essenziale di riqualificazione della spesa pubblica); evitano, infine, di « tabellare » le accennate misure di rifinanziamento, cosa che avrebbe consentito un più cospicuo « snellimento » del testo;

c) pressoché inattuata, nei documenti proposti dal Governo per il 1987 e il 1988, è rimasta poi l'innovazione fondamentale decisa dalle risoluzioni del 10-11 giugno 1986, e cioè la riforma dei fondi speciali, con l'introduzione di accantonamenti negativi, e di una gerarchia

di priorità nell'approvazione dei provvedimenti iscritti nei relativi elenchi; è emerso qui il sostanziale rifiuto del sistema Tesoro-Ragioneria generale nei confronti di una più incisiva utilizzazione degli strumenti della decisione di bilancio in funzione di programmazione economico-finanziaria, rifiuto già da tempo rivelato dalla rinuncia ad elaborare il bilancio pluriennale nella versione programmata prevista dall'articolo 4 della legge n. 468 e dalla stessa resistenza frapposta nei confronti della triennializzazione dei fondi speciali; l'iter parlamentare della legge finanziaria per il 1988 ha visto un più largo ricorso ai fondi negativi, peraltro in concreto vanificato dalla persistente facoltà di utilizzare in difformità gli accantonamenti positivi;

d) in connessione, inattuata è rimasta anche la prevista integrazione della manovra mediante la predisposizione e approvazione di provvedimenti di risanamento finanziario e riforma strutturale di settore, destinati ad « accompagnare » e strumentare la finanziaria « snella ».

Sembra così in gran parte fallito l'obiettivo principale della riforma sperimentale del 1986: anziché decongestionare la finanziaria del suo sovraccarico decisionale per dotarla di maggiore efficacia programmatica, l'attuazione della riforma ha prodotto un ulteriore depotenziamento della legge finanziaria come strumento di programmazione, senza riuscire a sbarrare davvero la strada ai tentativi di utilizzarla come veicolo per la soddisfazione delle più svariate istanze clientelari o corporative.

5. Sarebbe ingenuo, tuttavia, attribuire soltanto alle resistenze, che la riforma sperimentale delle procedure di bilancio ha già incontrato alla sua prima applicazione, tutta la responsabilità del suo insuccesso. Già nella sua impostazione, essa appariva strutturalmente insuscettibile di ottenere risultati di qualche rilievo su alcuni terreni cruciali: quelli del recupero della dimensione pluriennale della programmazione finanziaria, del raccordo tra programmazione finanziaria e politiche

economiche e sociali di medio periodo, di un effettivo governo dei flussi finanziari reali, del controllo e della programmazione della legislazione infrannuale, del coordinamento degli interventi settoriali. Di più: il meccanismo di « graduazione » dei fondi globali rivela la persistente non neutralità di un istituto che appare costruito essenzialmente per attuare politiche restrittive, quasi che solo misure di contenimento della spesa meritino una priorità garantita e una corsia preferenziale nell'attuazione del programma legislativo. Mentre la facoltà di « stornare » accantonamenti per finalità non programmate vanifica la prevista funzione programmatica dei fondi globali.

Una riforma più impegnativa richiede di intervenire contemporaneamente, con innovazioni incisive, sui procedimenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sui criteri di impostazione e sui metodi di costruzione dei documenti di bilancio e della legislazione di spesa, sulla disciplina dei procedimenti legislativi di spesa.

Innanzitutto: il procedimento di programmazione finanziaria e di bilancio non può non essere costruito che come un procedimento circolare, non confinabile nei limiti delle sessioni di bilancio (negli USA, la legge Gramm-Rudman-Hollings del 1985 ha anticipato addirittura al primo lunedì dopo il 3 gennaio la presentazione al Congresso del progetto presidenziale di bilancio destinato ad entrare in vigore il 1° di ottobre), e inteso a ricomprendere tutte le decisioni allocative o riallocative di risorse pubbliche.

Punto di partenza resta il bilancio pluriennale scorrevole, strumento fondamentale di programmazione a medio termine della finanza pubblica, costruito in relazione e in coerenza con i documenti della programmazione economica di medio termine (art. 4 della proposta di legge).

Esso dovrebbe: a) indicare il quadro previsionale tendenziale macroeconomico e dell'evoluzione della finanza pubblica da assumere nella costruzione delle previsioni di bilancio e nell'impostazione della

manovra per il medio-periodo; *b*) nella sua versione programmatica, determinare, per grandi aggregati di bilancio gli obiettivi da realizzare e la conseguente allocazione o riallocazione di risorse tra i settori, nonché le risorse destinate al finanziamento dei progetti di intervento, risanamento o ristrutturazione, dunque alla realizzazione delle « azioni programmatiche » ipotizzate nell'ambito di un programma per progetti.

Così configurato, il bilancio pluriennale programmatico definisce dunque, una « gabbia » o una « griglia » di obiettivi, vincoli e regole per la stessa legge finanziaria e per le leggi di settore (di riforma strutturale o di programmazione pluriennale). Per l'una e per le altre stabilisce il quadro di riferimento da considerare ai fini del riscontro della copertura finanziaria (come già prevede l'inattuato articolo 4 della legge n. 468).

Ma occorre, di conseguenza, l'approvazione del bilancio pluriennale programmatico con legge (dovrebbe anzi trattarsi di una legge dotata, in virtù di una « mini-riforma » dell'articolo 81 della Costituzione che abbiamo da tempo presentato, di una particolare rigidità o « durezza », dovendo porre vincoli e limiti ad altre leggi ordinarie). Nel processo di programmazione finanziaria, l'approvazione del (aggiornamento annuale del) bilancio pluriennale programmatico deve, a nostro avviso, collocarsi in una sezione iniziale della sessione di bilancio autunnale (settembre): a ridosso della decisione finanziaria annuale, così da poter aggiornare tempestivamente dati e obiettivi all'evoluzione delle macrovariabili economiche e finanziarie; ma in sede separata ed anticipata, così da evitare che gli obiettivi e i vincoli, anziché guidare le scelte allocative annuali e garantirne la coerenza programmatica, siano il frutto di una razionalizzazione *ex post* di scelte adottate sotto la pressione di interessi settoriali, al di fuori di ogni logica programmatoria.

La costruzione del bilancio pluriennale è basata sul documento di programmazione economico-finanziaria, presentato a fine aprile ed approvato dal Parlamento

(con una procedura che prevede la modifica degli attuali regolamenti parlamentari) entro giugno. Il documento di programmazione economico-finanziaria identifica, da un lato, gli andamenti tendenziali previsti per l'economia nazionale e conseguentemente per i flussi della finanza pubblica, e, dall'altro, gli obiettivi di natura macroeconomica da realizzare e conseguentemente gli andamenti della finanza pubblica da assicurare nel successivo triennio. Gli obiettivi macroeconomici devono essere individuati in modo da rendere l'*iter* di risanamento della finanza pubblica, di riqualificazione delle entrate e delle spese del settore pubblico, e di rientro graduale dall'indebitamento, compatibile con il conseguimento di tassi di sviluppo sufficienti a permettere la crescita dell'occupazione. I traguardi definiti per la finanza pubblica nell'arco del triennio, devono essere specificati in termini di ammontare di grandezze significative come il fabbisogno del settore statale, al netto e al lordo degli interessi, ed il debito pubblico, di loro rapporti al prodotto interno lordo programmato. Il documento di programmazione economico-finanziaria determina conseguentemente i criteri per l'impostazione del bilancio pluriennale, o per il suo aggiornamento, e per la predisposizione della legge finanziaria (articolo 3 della proposta).

Data la sua natura di atto di indirizzo, il documento di programmazione economico-finanziaria non definisce, tuttavia, e non potrebbe comunque definire, regole ed obiettivi vincolanti.

La sua approvazione entro il mese di giugno, del resto, impedisce anche sul piano sostanziale di riconoscere carattere inderogabile alle sue regole. A ottobre, l'esigenza di ridefinire le scelte allocative e le misure di correzione dell'evoluzione tendenziale in relazione al modificarsi delle macrovariabili economiche e finanziarie finirebbe, di fatto, col legittimare una sorta di svuotamento dell'efficacia e della stringenza dei vincoli definiti con tanto anticipo. Del resto, le esigenze di una netta separazione fra definizione degli obiettivi e delle regole e loro strumen-

tazione possono, presumibilmente, essere sufficientemente soddisfatte da una netta separazione tra una prima fase (settembre) della sessione autunnale di bilancio, dedicata all'aggiornamento del bilancio pluriennale, e una seconda (15 ottobre-31 dicembre) dedicata all'approvazione degli strumenti della manovra annuale (ovviamente più breve e concentrata della sessione attuale). Il meccanismo circolare previsto nella proposta è sintetizzato nel prospetto allegato alla relazione, che le mette a raffronto con la procedura vigente in Italia e in altri Paesi.

6. Una seconda serie di importanti innovazioni dovrebbero essere introdotte in tema di costruzione del bilancio, pluriennale e annuale, a legislazione vigente. La costruzione del bilancio si esaurisce oggi, pressoché interamente, in una sorta di negoziazione tra Tesoro-Rgs e ministeri di settore, e segue criteri e logiche di tipo incrementale: ciò comporta, di fatto, l'impossibilità (o la rinuncia) ad utilizzare il bilancio, per la parte discrezionale, come strumento di programmazione finanziaria, rendendo più ardua l'opera di correzione affidata alla legge finanziaria o scaricandola eccessivamente sulla finanza degli enti decentrati.

Un uso programmatico del bilancio presuppone innanzitutto: *a)* una revisione del metodo di costruzione del bilancio; altrove, il metodo incrementale è stato abbandonato da tempo, sperimentando metodologie più adeguate ad affrontare i conflitti allocativi e distributivi del nostro tempo (bilancio a base zero, Ppbs, Rcb, ecc.); *b)* una riforma della struttura del bilancio (ancora fondata sull'unità elementare di gestione contabile) una riclassificazione del bilancio per programmi, progetti e servizi (sulla carta, già prescritta dalla legge n. 468), e una ridefinizione della *summa divisio* tra parte corrente e conto capitale; (con l'articolo 15 della proposta prevediamo una delega al Governo, con il parere vincolante delle Commissioni bilancio delle due Camere, per introdurre nell'ordinamento le innovazioni alle norme di contabilità e alle disposizioni alle norme di contabilità e

alle disposizioni sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni necessarie per realizzare la riforma della struttura del bilancio e per consentire una programmazione e gestione delle risorse rispondente a criteri di flessibilità, efficacia e produttività degli interventi e dei servizi); *c)* la precisa distinzione, in bilancio, fra le poste determinate in modo automatico (oneri inderogabili direttamente determinati dalla legge, o applicando parametri o meccanismi stabiliti per legge) e le poste non totalmente vincolate e quindi almeno in parte determinate in modo discrezionale; *d)* la preventiva esplicitazione del quadro macroeconomico entro cui si situano le previsioni di entrata e di spesa e la preventiva determinazione degli obiettivi programmatici, delle priorità allocative, dei criteri di valutazione della spesa, della sua effettiva realizzabilità, proficuità ed efficacia, da adottare nella costruzione della parte discrezionale del bilancio.

Quest'ultimo compito non può essere lasciato alla circolare Rgs-Igb che, all'inizio di marzo, impartisce alle amministrazioni le direttive per la costruzione delle proposte di bilancio. Né si risolve il problema con l'adozione, in giugno, del documento parlamentare di programmazione economico-finanziaria. Indirizzi, obiettivi programmatici, scelte di priorità, regole di costruzione del bilancio, definiti in coerenza con il bilancio pluriennale programmatico (ma comprensivi degli indirizzi da seguire per predisporre l'aggiornamento annuale) dovrebbero invece venire esaminati collegialmente dal Governo, ed eventualmente discussi dalle competenti commissioni parlamentari, prima dell'avvio del lavoro di costruzione del bilancio, e dunque nel mese di marzo (così da considerare anche gli elementi emergenti dalla relazione annuale di cassa) (articolo 1 della proposta di legge).

Nel contempo, dovrebbero venire dettati anche gli opportuni indirizzi per l'elaborazione delle leggi di settore collegate alla legge finanziaria per la predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria e per l'assesta-

mento del bilancio (che non di rado, a stare alle esperienze di questi anni, potrebbe essere contestualmente accompagnato dall'esame e dall'approvazione di una legge finanziaria di metà anno, intesa ad apportare alla legislazione in vigore le modificazioni e le integrazioni necessarie per correggere tendenze spontanee difformi dagli obiettivi e dai vincoli stabiliti dalla legge finanziaria annuale; non sembra viceversa opportuno abilitare tale legge a modificare gli stessi obiettivi e vincoli fondamentali indicati dal bilancio annuale, a differenza di quanto avviene in Germania con le *Nachtragshaushaltsgesetze*, in Inghilterra con le *summer supplementary estimates*, e in Francia con le *lois de finances rectificatives*).

Nell'ottica della circolarità del processo di bilancio si avvierebbe così fin dal mese di marzo un intenso lavoro governativo e parlamentare, intessuto di decisioni programmatiche e di indirizzo, di ripetuti confronti tra Governo e commissioni parlamentari (per la verifica-aggiornamento delle scelte programmatiche pluriennali, per la costruzione della manovra annuale per l'esercizio successivo, e per la elaborazione degli strumenti di intervento e di riforma strutturale) che si estenderà per diversi mesi fino alla sessione autunnale di bilancio, ed avrà un passaggio assai significativo nella sessione estiva (accertamento dei residui, assestamento del bilancio, eventuale legge finanziaria di metà anno, approvazione del rendiconto consuntivo); con gli articoli 11, 12 e 13 della proposta si provvede ad anticipare al 31 maggio la presentazione alle Camere dell'assestamento e del conto consuntivo, ancorché non ancora parificato dalla Corte dei conti, in modo da consentire al Parlamento di concludere la sessione estiva entro il mese di luglio, senza sacrificare l'esigenza di un adeguato approfondimento degli strumenti in discussione.

Si obietterà che, in tal modo, una quota assai consistente dell'attività del Parlamento sarebbe assorbita dalla programmazione finanziaria e dalla relativa

strumentazione. Ma è evidente che le decisioni in ordine alla ripartizione e all'impiego delle risorse sono parte non piccola del complesso dei compiti deliberativi di ogni Parlamento. Proprio per questo, esse assorbono una quota rilevante del lavoro dei parlamenti delle grandi democrazie occidentali, certo agevolati, rispetto al nostro, dal minore carico di microlegislazione settoriale o provvedimentale (e non sommersi dalla « pioggia » dei decreti-legge e dall'ingorgo delle leggi di conversione nelle commissioni e nelle assemblee).

7. A maggio-giugno e poi nel primo mese della sessione autunnale (con l'approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria e del bilancio pluriennale programmatico) si avrebbe, secondo la nostra proposta, il momento della definizione delle grandi scelte allocative e distributive, o della revisione di quelle già compiute, in un confronto trasparente ed esplicito tra alternative complessive, dalle quali emergano evidenti le conseguenze che le scelte di programmazione finanziaria produrranno sull'economia reale, sulla distribuzione del reddito fra le classi e i ceti, sulla qualità e quantità dei servizi e delle erogazioni monetarie sui rispettivi beneficiari, sulla ripartizione del carico fiscale. Perché ciò avvenga effettivamente e non resti un bell'esercizio di ingegneria istituzionale, occorrono anche, beninteso, impegnative riforme e aggiornamenti organizzativi, gestionali e culturali (della cultura della nostra amministrazione e dei suoi dirigenti), che non possono essere discussi in questa sede. Per il bilancio, e di conseguenza per i documenti che presiedono, con il bilancio pluriennale programmatico, alla sua formazione o che ne controllano l'attuazione, il problema principale che si affronta, è quello dei vincoli alla trasparenza e quindi degli ostacoli alla sua gestione programmata, che derivano dagli scostamenti tra gestione di bilancio e flussi di tesoreria. Le modifiche introdotte alla normativa concernente le modalità di predisposizione del bilancio annuale (articolo 2 della proposta), così come quelle

apportate ai criteri di formulazione della Relazione previsionale e programmatica (articolo 10) ed alla disciplina dei conti di cassa (articolo 14), si giustificano, infatti, in ragione del permanere di forti scarti quantitativi e qualitativi tra autorizzazioni di cassa e risultanze di consuntivo, e rispondono all'esigenza di ricondurre appunto a trasparenza, ai fini di un'effettiva loro governabilità, sia la gestione del bilancio di cassa sia i flussi di tesoreria.

Strumenti di attuazione del bilancio pluriennale programmatico restano la legge finanziaria, il bilancio e le leggi settoriali, predisposti dal Governo sulla base del bilancio pluriennale in vigore e della risoluzione finanziaria di marzo.

8. Per la legge finanziaria, è risolto con l'ancoraggio al bilancio pluriennale programmatico il problema del suo raccordo con la programmazione di medio periodo (evitando il rischio di eccessivo congiunturalismo), così com'è risolto con la tassativa limitazione alla determinazione di scelte quantitative e quantificate il problema del suo sovraccarico decisionale (come passo preliminare verso un maggiore decentramento delle sedi decisionali, si introduce però con la proposta la non rimodulazione dei trasferimenti agli enti territoriali per il primo anno, onde consentire a questi ultimi di operare con ragionevoli margini di certezza, con riferimento almeno al breve termine) (articolo 7 della proposta). Resta ancora aperto il problema del rapporto con la legislazione di settore.

La riforma sperimentale del 1986 si affidava, al riguardo, ad un uso accentuatamente programmatico dei fondi globali. Esso comportava, a ben vedere, alcune implicazioni, non del tutto avvertite dal legislatore:

a) la globalità dei fondi speciali, che d'ora in poi devono ricomprendere non solo gli accantonamenti negativi per misure di contenimento o razionalizzazione della spesa, ma anche quelli per misure di riduzione dell'elusione o erosione fiscale o di istituzione di nuovi tributi o di

aumento delle aliquote di tributi esistenti, nonché gli accantonamenti positivi per *tax expenditures*;

b) l'unitarietà dei fondi speciali, che dovrebbe spingere Governo e Parlamento a rivedere e riconsiderare « a base zero » le decisioni adottate nelle precedenti sessioni di bilancio;

c) la pluriennalità dei fondi speciali che concernono gli effetti finanziari della legislazione *in itinere*, e che comunque dovrebbero organicamente finanziare non solo provvedimenti di settore meramente congiunturali o « correttivi », destinati ad esplicare effetti nell'esercizio, ma anche provvedimenti di settore a carattere « strutturale », destinati ad esplicare effetti nel medio-lungo periodo;

d) un uso accentuatamente programmatico del già descritto meccanismo di graduazione, poiché la sterilizzazione temporanea degli accantonamenti positivi non realizza soltanto una sorta di « compensazione scorrevole tra miglioramento del risparmio pubblico e copertura di nuove spese », ma consente anche di determinare priorità o « propedeuticità » dell'*iter* parlamentare dei vari provvedimenti, in relazione alla loro urgenza.

Ma non basta: l'accennato uso programmatico dei fondi globali presuppone tre ulteriori innovazioni. Ripristinato il collegamento bilancio programmatico-legge finanziaria, il meccanismo deve innanzitutto essere ulteriormente perfezionato ancorando la costruzione dei fondi speciali alle scelte programmatiche contenute nel bilancio pluriennale: ciò consentirebbe di superare l'attuale frammentarietà e casualità dei criteri di costruzione dei fondi speciali, e la loro configurazione come sommatoria di richieste delle amministrazioni e degli interessi più disparati. Il bilancio pluriennale programmatico costituirebbe anche, naturalmente, la sede di riscontro delle nuove spese autorizzate dalla legge finanziaria, comprese quelle preordinate nei fondi speciali (articolo 7, comma 4, della proposta).

Ma anche tale ancoraggio non avrebbe alcun effetto se permanesse la facoltà di

utilizzare le disponibilità dei fondi globali in difformità dalle destinazioni preordinate e programmate dalla legge finanziaria in coerenza con le regole, gli indirizzi e le compatibilità fissate dal bilancio pluriennale programmatico. Una siffatta facoltà, ammessa oggi senz'altro limite che quello costituito dal divieto di utilizzare per la copertura di nuove spese correnti gli accantonamenti del fondo destinato alla copertura di nuove spese del conto capitale, vanifica del tutto la funzione programmatica dei fondi speciali e rende pateticamente superfluo il gran dibattito parlamentare che ogni anno si dispiega in materia.

Proponiamo dunque: *a)* di riservare gli accantonamenti dei fondi globali per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate solo a specifici provvedimenti legislativi già all'esame delle Camere, così che ne siano chiari gli effetti finanziari, le finalità economiche o sociali, le compatibilità con gli obiettivi programmatici; *b)* di vietare, almeno per il fondo di parte corrente, ogni utilizzazione in difformità rispetto a quella programmata in sede di legge finanziaria; *c)* di prevedere che, in ogni caso, le quote non utilizzate entro la chiusura dell'esercizio costituiscano economia di spesa (norma che contribuirebbe, a nostro avviso, ad accelerare l'iter dei provvedimenti avvertiti come realmente necessari) (articolo 6 della proposta).

Il finanziamento sulle disponibilità dei fondi globali nell'ambito dell'equilibrio programmato del bilancio non dovrebbe costituire la regola. Per questo non lo consideriamo tra i mezzi ordinari di copertura. L'opportunità di consentire per un determinato provvedimento una copertura totale o parziale sulle disponibilità dei fondi globali deve — a nostro avviso — essere il prodotto di un'attenta valutazione circa la rilevanza del provvedimento nel quadro degli obiettivi programmatici fondamentali (articolo 8 della proposta).

Si può obiettare che, in tal modo, nuove e imprevedibili esigenze di intervento o comunque di nuova spesa non

troverebbero copertura in corso d'anno, se non attendendo la nuova finanziaria, in ispregio delle ragioni di tempestività dell'azione pubblica.

A questa obiezione si può replicare: *a)* che, in ogni caso, resta possibile in corso d'anno autorizzare nuove e maggiori spese coprendole mediamente modificazioni legislative che comportino aumento di entrate o riduzione di altre spese, o mediante l'utilizzo di disponibilità formatesi in corso d'anno sui capitoli di bilancio di natura non obbligatoria (articolo 8); *b)* che, comunque, due appositi fondi vengono istituiti, con l'articolo 5 della nostra proposta, per le coperture delle spese derivanti da provvedimenti urgenti e imprevisti, disciplinando tassativamente le « emergenze » che legittimano il ricorso a queste disponibilità (adempimento di obblighi internazionali per i quali siano previsti scadenze o termini improrogabili; primo intervento per calamità naturali o per esigenze connesse alla sicurezza interna o internazionale). Proprio perché imprevisti, tali provvedimenti non potrebbero comunque essere immaginati in anticipo: quindi non si prevede alcuna loro preventiva elencazione.

Per il resto, l'attività legislativa in corso d'anno dovrebbe utilmente concentrarsi: *a)* sulla legislazione ordinamentale e procedurale; *b)* sulla definitiva approvazione dei provvedimenti per i quali la copertura è specificatamente predisposta nei fondi globali e di quelli che ricorrono a mezzi diversi (ordinari) di copertura; *c)* sullo studio e predisposizione di nuovi provvedimenti legislativi che troveranno, se coerenti con i vincoli e gli obiettivi programmatici e se verranno giudicati meritevoli di finanziamento nell'equilibrio del bilancio, copertura nei fondi globali della finanziaria successiva.

Si potrebbe perfino ipotizzare, mutuando modelli sperimentati validamente nell'ordinamento degli Stati Uniti, ad una approvazione in linea di principio di progetti e disegni di legge, riservando alla finanziaria la decisione sul loro finanziamento (ferma la necessità di rispettare i vincoli e gli obblighi di copertura imposti

anche alla legge finanziaria). Quest'ultima ipotesi, richiederebbe tuttavia alcune modifiche dell'articolo 72 della Costituzione e forse creerebbe aspettative che renderebbero poi difficile al legislatore negare il finanziamento di leggi già definite nella loro normativa sostanziale. Abbiamo perciò preferito limitare la previsione di finanziamento sui fondi globali ai provvedimenti già presentati ma non ancora approvati dalle Camere, rinviando riforme più radicali a una più matura riflessione.

9. Gli articoli 8 e 16 della proposta introducono importanti innovazioni nel procedimento di approvazione delle leggi che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, colmando alcune evidenti lacune della disciplina prevista dall'articolo 2 della legge finanziaria per il 1988. Si tratta: *a)* dell'imputazione espressa alla Ragioneria generale dello Stato della responsabilità della verifica delle relazioni delle amministrazioni sulla quantificazione degli oneri e sulle coperture degli oneri dei disegni di legge e degli emendamenti di iniziativa governativa; *b)* della previsione di un obbligo di corredare di consimili relazioni, a cura dei proponenti, anche le proposte di legge di iniziativa parlamentare, o di altri soggetti; *c)* dell'affidamento del compito di verificare e certificare le predette relazioni, e di quantificare gli oneri di ogni emendamento presentato nel corso dell'*iter* delle leggi, ad una Commissione indipendente di nuova istituzione, che offrirebbe la garanzia della « terzietà » rispetto agli interessi in gioco, rappresentati dalle amministrazioni, dai parlamentari proponenti e dalle stesse parti politiche.

I modelli sono — come già accennato — quelli offerti dal CBO e dal GAO statu-

nitensi; ma, mancando nella tradizione italiana l'abitudine a nomine *non partisan*, si è ritenuto necessario introdurre, per la composizione ed il funzionamento dell'organo, particolari norme che valgano, per quanto possibile, a garantirne l'indipendenza. A ciò corrispondono, infatti, le regole previste per la designazione dei membri della Commissione, affidata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, alla Banca d'Italia ed alla Corte dei conti, l'incompatibilità di questa funzione con altri incarichi, e le stesse ripetute specificazioni della sostanziale autonomia di cui la Commissione gode nell'organizzazione della propria attività. Poiché non è logico pensare che un organismo con queste caratteristiche possa rapidamente andare « a regime », la proposta, sempre all'articolo 16, ipotizza che, nella fase iniziale dopo la sua costituzione, la Commissione possa « difendersi » dalle richieste, supposte eccessive, che le giungano dai parlamentari, sottoponendole ad una preventiva selezione.

Infine, la modifica apportata alla disciplina delle leggi di spesa pluriennali e a carattere continuativo (articolo 9, comma 2) prevede che per poter disporre degli stanziamenti loro attribuiti da queste leggi, le amministrazioni e gli enti pubblici debbano attendere — se del caso — il provvedimento amministrativo che provvede al riparto di tali fondi, ed alla loro assegnazione certa ai destinatari. Ciò al fine, evidentemente, di evitare che un dettato insufficientemente specificato dalla legge lasci facoltà alle amministrazioni ed agli enti di disporre di quanto ancora non specificamente loro attribuito, e di ipotecare così lo stesso riparto futuro delle quote di spesa definite dalla legge finanziaria.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 1. — Calendario relativo al ciclo di bilancio: confronti internazionali.

Principali eventi ed attività.

Numero mesi prima dell'inizio dell'A.F.	Italia	Italia (proposta di legge Bassanini, Becchi, Visco)	Canada	Francia	Germania	Giappone	Regno Unito	Stati Uniti
18								M.F. prepara proiezioni di B
15		Approvazione del B.P.	Piani dei dipartimenti al <i>Treasury Board</i>					Il presidente fissa le direttive di bilancio
14								
13					M.F. invia direttive ai Ministri			
12				M.F. e P.M. decidono direttive di bilancio	I ministri iniziano la preparazione del B.	I ministri iniziano la preparazione del B.	I ministri preparano il bilancio	
11			Il <i>Treasury Board</i> approva i livelli di riferimento	P.M. invia le direttive ai ministri	Bilanci dei ministri al M.F.			
10	Direttive del M.F. ai ministri	Appr. indirizzi per predispos. B. e doc. di prog.		Trattative tra Ministri e M.F.	Il Governo approva le linee guida preparate dal M.F.			
9	Bilanci dei ministri al M.F.			Trattative tra il direttorato del bilancio e ministri			Il G. approva le direttive che il M.F. invia ai ministri	Presentazione del B. del Pres. al P.
8	Trattative tra ministri e M.F.	Esame e approvazione del doc. P.E.F.	M.F. aggiorna il piano fiscale e gli stanziamenti per <i>envelopes</i> e li presenta al Consiglio di Gabinetto. I		Bilanci dei ministri al M.F.			L'ufficio congressuale del B. presenta un rapporto al P.
7					Trattative tra ministri e M.F.		Il G. pubblica i totali principali aggregati di B.	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6	Le linee guida di B. sono presentate al CIPE Approv. assest. del B e consuntivo eserc. preced.	dipartimenti presentano piani aggiornati al <i>Treasury Board</i>	Preparazione finale del B.	Il G. approva il B.	Esame del B. da parte del P.	Il G. approva il B.	Le commissioni parlamentari approvano la mozione di B.
5							Preparazione del B. Procedura di riconciliazione tra B. e mozione di B.
4	Il G. approva il B. Presentazione del B. al Parl.	Il <i>Treasury Board</i> approva i piani dei dipartimenti	Il G. approva il B.	Il G. approva il B.	Il G. approva il B.	Il G. approva il B.	Il P. approva il B.
3			Presentazione del B. al P.	Presentazione del B. al P.	Presentazione del B. al P.	Libro bianco sulla spesa pubblica. Preparazione finale del B.	
2	Approvazione del B.P., B.A. e L.F.	M.F. e il Presidente del <i>Treasury B.</i> presentano il B. in P.	Presentazione del B. al P.	Presentazione del B. al P.	Presentazione del B. al P.	Presentazione del B. al P. che approva stanz. provv.	
1		Il P. approva degli stanziamenti provvisori	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° aprile	1° ottobre
Inizio A.F.		1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° aprile	1° ottobre
Dopo inizio A.F.	Se il B non è approvato esercizio provvisorio fino al massimo ad aprile	Il P. approva il B.	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° aprile	Eventuale esercizio provvisorio

Legenda: A.F. = anno finanziario; M.F. = Ministro responsabile per il bilancio, in generale Ministro delle finanze o del tesoro; P.M. = Primo Ministro; G. = Governo (Consiglio dei ministri); P. = Parlamento (ovvero Dieta, Assemblea Nazionale, Congresso); B. = Bilancio e documenti collegati (ad esempio bilancio pluriennale, legge finanziaria, relazione programmatica; B.P. = Bilancio di previsione pluriennale; Doc. P.E.F. = documento di programmazione economica e finanziaria; R.P.P. = Relazione previsionale e programmatica; B.A. = Bilancio annuale; L.F. = Legge finanziaria.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Predisposizione dei documenti di bilancio).

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

« ART. 1-bis. — *(Predisposizione dei documenti di bilancio).* — 1. Entro il 15 marzo di ogni anno, il Ministro del tesoro trasmette al Presidente del Consiglio, ai Ministri ed al Parlamento, le direttive per la formazione del documento di programmazione economico-finanziaria, e in coerenza con esse, i criteri di massima cui devono attenersi le amministrazioni dello Stato e le aziende autonome nelle proposte relative all'impostazione del progetto di bilancio annuale e pluriennale, nonché del disegno di legge finanziaria. Su proposta del Ministro del tesoro, e tenuto conto degli indirizzi eventualmente deliberati dalle competenti Commissioni parlamentari, il Consiglio dei ministri approva le direttive ed i criteri predetti entro il 31 marzo. ».

ART. 2.

(Bilancio annuale di previsione).

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

« ART. 2. — *(Bilancio annuale di previsione).* — 1. Il bilancio annuale di previsione è formato, in coerenza con il bilancio pluriennale di cui al successivo articolo 4, sulla base delle indicazioni e dei criteri forniti dal documento di programmazione economico-finanziaria di cui al comma 2, articolo 3-bis. Esso indica per ciascun capitolo di entrata e di spesa:

a) l'ammontare presunto dei residui attivi e passivi alla chiusura dell'esercizio precedente 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 di cui è stato disposto il pagamento o il versamento sui conti di tesoreria intestati ai soggetti aventi diritto.

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

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

4. Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare, nella quale sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, ed in particolare per le previsioni relative ai capitoli concernenti spese correnti non obbligatorie e non predeterminate per legge, e per i quali il tasso di variazione applicato sia significativamente diverso da quello indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria di cui al successivo articolo 3-bis. Nel medesimo documento sono altresì indicate le soglie dimensionali dei tassi di variazione che indicano scostamenti significativi.

5. In ciascun stato di previsione, sono esposte in apposito allegato, ordinate per capitoli, le previsioni di spesa destinate ai territori di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1978, n. 218, relativamente alle

categorie II e V del titolo I e alle categorie del titolo II fino alla quattordicesima inclusa.

6. Nello stato di previsione del Ministero del tesoro, sono iscritti i fondi previsti dai successivi articoli 10 e 10-bis.

7. Il bilancio annuale di previsione forma oggetto di unico disegno di legge, presentato al Parlamento entro il 15 settembre.

8. L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa e del quadro generale riassuntivo, è disposta, nell'ordine, con distinti articoli di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa. L'approvazione dei fondi previsti dagli articoli 7, 8 e 9 è disposta con apposite norme ».

ART. 3.

(Documento di programmazione economico-finanziaria).

1. Dopo l'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

« ART. 3-bis. — 1. Entro il 30 aprile di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che illustra la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

2. Nel documento 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 i traguardi in termini di sviluppo del reddito e dell'occupazione cui si vuole finalizzare la manovra della finanza pubblica;

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 set-

tore pubblico allargato, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;

d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere, di fabbisogno complessivo e 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 dello Stato, per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;

f) gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, 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 dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

2. Il documento di programmazione economico-finanziaria sulla base di quanto definito al comma 1, determina gli indirizzi per l'aggiornamento del bilancio pluriennale programmatico e indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente.

3. Il documento di programmazione economico-finanziaria è esaminato e votato da ciascuna delle due Camere nei modi previsti dai rispettivi regolamenti, al fine di pervenire entro il successivo mese di giugno all'approvazione di un unico testo. Il documento approvato dalle Camere è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* ».

ART. 4.

(Bilancio pluriennale)

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

«ART. 4. — 1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di com-

petenza dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, e copre un periodo di tre anni. Per il primo anno, il bilancio è elaborato anche in termini di cassa.

2. Nella formazione del bilancio pluriennale, i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, si attengono alle indicazioni del documento di programmazione economico-finanziaria di cui al precedente articolo 3-bis, ed in particolare a quanto esso dispone in termini di manovra economico-finanziaria. Di conseguenza, il bilancio pluriennale espone separatamente, da una parte l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente, e dall'altra le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con gli indirizzi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria.

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

4. Il bilancio pluriennale viene aggiornato annualmente in occasione della presentazione del bilancio annuale. Gli stanziamenti del bilancio pluriennale riferiti al primo anno, corrispondono a quelli contenuti nel bilancio annuale.

5. Il bilancio pluriennale tendenziale indica, distintamente, i saldi a legislazione vigente e quelli a "politiche invariate"; questi ultimi includono le proiezioni delle quote di entrata o di spesa relative alle leggi in scadenza che si ritiene di dover prorogare o rifinanziare, in quanto concernenti azioni irrinunciabili dello Stato e degli enti e amministrazioni del settore pubblico allargato, e le proiezioni relative alle leggi la cui quota di spesa è determinata con la legge finanziaria o mediante meccanismi automatici di adeguamento. In apposita tabella, vengono indicate e quantificate le singole

voci sulla cui base sono stati costruiti i saldi a "politiche invariate».

6. Il bilancio pluriennale programmatico, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, determina in termini di competenza il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare e il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli anni considerati, comprese le eventuali regolazioni debitorie pregresse che debbono essere specificatamente individuate. Per il primo anno, i predetti limiti sono determinati anche in termini di cassa.

7. Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate né ad eseguire le spese ivi contemplate ».

ART. 5.

(Fondi speciali).

1. L'articolo 10 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« ART. 10. — 1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono iscritti, oltre ai fondi di cui al successivo articolo 10-*bis*, fondi speciali indicati dalla legge finanziaria, e destinati a far fronte alle spese derivanti da provvedimenti di legge urgenti, presentati al Parlamento dopo il 30 settembre e necessari per adempiere ad obblighi internazionali per i quali siano previsti termini o scadenze improrogabili, o per finanziare le spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza internazionale ed interna del paese.

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

3. I fondi di cui al primo comma, sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

4. Le quote dei fondi di cui al comma 1, non utilizzate entro la chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di spesa ».

ART. 6.

(Finanziamento di leggi in corso di approvazione).

1. Dopo l'articolo 10 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

« ART. 10-bis. — 1. La legge finanziaria in apposito articolo, definisce gli importi dei fondi destinati al finanziamento di specifici progetti di legge presentati ad una delle due Camere, per i quali si ritenga di dover predisporre, in tutto o in parte, una copertura finanziaria in forma diversa da quelle previste nel comma 1 dell'articolo 11-bis.

2. I fondi di cui al comma 1, sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale. I relativi progetti di legge sono indicati in tabelle allegate alla legge finanziaria, con la determinazione degli importi ad essi attribuiti. Nelle medesime tabelle sono indicati i progetti di legge comportanti riduzioni di spese o incremento di entrate, già presentati ad una delle due Camere ai fini e per gli effetti previsti dal comma 4.

3. Le somme di cui al comma 1 possono essere portate in aumento degli stanziamenti, di competenza e di cassa, di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che le autorizzano.

4. Gli importi previsti nei fondi di cui al comma 1, risultano dal saldo tra 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. Ogni accantonamento di segno negativo è collegato in modo esplicito ad uno o più accantonamenti di segno positivo, la cui utilizzazione resta subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo

relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo, e entro il limite della minore spesa e/o della maggiore entrata da esso prevista per ciascuno degli anni considerati. All'approvazione dei provvedimenti legislativi relativi ad accantonamenti negativi, con decreto del Ministro del tesoro gli importi corrispondenti alla riduzione di spesa o alla maggiore entrata, sono portati rispettivamente in diminuzione o in aumento dei pertinenti capitoli del bilancio, ed assegnati in aumento alle dotazioni dei suddetti fondi.

5. Le quote del fondo di parte corrente di cui ai commi 1 e 2 non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nella relativa tabella.

6. Le quote dei fondi di cui al comma 1, non utilizzate entro la chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di spesa ».

ART. 7.

(Legge finanziaria).

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 annualmente al Parlamento, entro il mese di settembre un disegno di legge finanziaria.

2. La legge finanziaria determina, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, in coerenza con le regole e gli obiettivi definiti nel bilancio pluriennale programmatico e nel rispetto dei livelli massimi del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare in termini di competenza determinati dal medesimo bilancio pluriennale programmatico:

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

b) la quantificazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati. Le disponibilità risultanti dall'eventuale rinvio agli anni successivi, di tutto o parte delle quote di spesa già poste a carico di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, possono essere utilizzate esclusivamente per far fronte ad anticipazioni dagli esercizi successivi di quote relative ad altre leggi, comprese nella medesima tabella, e comunque restano computate ai fini del calcolo del tasso di crescita delle spese in conto capitale previsto dal bilancio pluriennale programmatico;

c) la quantificazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, per le leggi di spesa a carattere continuativo, la cui determinazione sia rinviata alla legge finanziaria, in ragione di quanto previsto dalle specifiche norme autorizzative;

d) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il finanziamento di interventi classificati come spese in conto capitale, previsti da leggi vigenti o in scadenza, per i quali si ritenga di prorogare o rivedere il finanziamento, senza apportare modifiche alla disciplina sostanziale;

e) gli importi dei fondi speciali previsti dal precedente articolo 10.

3. La legge finanziaria può provvedere, in apposite tabelle, gli stanziamenti per il finanziamento di leggi di spesa già presentate ad una delle due Camere, ai sensi del precedente articolo 10-*bis*, e nel rispetto di quanto disposto dal successivo comma 4.

4. La legge finanziaria provvede, in apposito articolo, ad indicare i mezzi di copertura necessari per fronteggiare le nuove e maggiori spese da essa autorizzate, incluse quelle previste nei fondi speciali di parte corrente di cui agli articoli 10 e 10-*bis*. I mezzi di copertura destinati a far fronte a nuove o maggiori

spese di parte corrente, possono essere reperiti esclusivamente entro i 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 un miglioramento del risparmio pubblico al netto degli interessi. In tal caso, si assume come base di riferimento per il riscontro della copertura, il valore del risparmio pubblico determinato per quell'anno, dal bilancio pluriennale programmatico. Per la copertura finanziaria delle maggiori spese del conto capitale è ammesso il ricorso all'indebitamento nei limiti massimi del saldo netto da finanziare determinati dal bilancio pluriennale programmatico.

5. I trasferimenti agli enti territoriali possono essere annualmente rimodulati dalla legge finanziaria, con riferimento agli anni successivi al primo, mentre per quanto riguarda il primo anno resta fermo quanto stabilito dalla legge finanziaria precedente.

6. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse e tributi, né può disporre nuove e maggiori spese, oltre quanto previsto dal presente articolo ».

ART. 8.

(Copertura finanziaria delle leggi).

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

« ART. 11-bis. — 1. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuove e maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

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

b) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'eser-

cizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni legislative 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, definito dal documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento. 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;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

2. La copertura finanziaria delle leggi di cui al primo comma, può essere altresì assicurata, in tutto o in parte, mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi previsti dall'articolo 10-bis, nel rispetto di quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo. I relativi progetti di legge, presentati ad una delle due Camere, possono essere definitivamente approvati solo dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria che ne assicura il finanziamento, e nei limiti dello stesso, restando salvo il ricorso ai mezzi di copertura di cui al precedente comma.

3. I disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate, devono essere corredati da una relazione tecnica predisposta e sottoscritta dalle amministrazioni competenti e certificata dalla Ragioneria generale dello Stato, 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 ai primi tre anni di attuazione 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 ed ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari.

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

5. Le relazioni di cui al presente articolo sono verificate e certificate dalla Commissione indipendente per il controllo del bilancio, la quale provvede altresì, a richiesta dei competenti organi parlamentari, e nei termini previsti dai regolamenti delle Camere, a quantificare gli oneri eventualmente derivanti dagli emendamenti presentati nel corso dell'esame di ogni progetto di legge.

6. Per tutte le disposizioni di legge che prevedano flussi di spesa la cui entità è influenzata da variabili sociodemografiche, la relazione di cui ai precedenti commi contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la stessa relazione contiene l'indicazione dettagliata del numero dei destinatari, del costo unitario totale, degli automatismi diretti e indiretti che conseguono alla completa attua-

zione delle norme considerate, delle possibili influenze sullo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili a quelli cui le norme considerate si riferiscono.

7. Ogni quattro mesi, la Corte dei conti trasmette al Governo e al Parlamento una relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri, sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulla loro conformità alle norme di cui al presente articolo.

8. Qualora nel corso dell'attuazione di leggi, si verificano scostamenti, non attribuibili ad un andamento del tasso d'inflazione diverso da quello ipotizzato, tra spese o entrate effettivamente registrate e spese o entrate previste, il Governo ne dà tempestivamente notizia al Parlamento, con apposita relazione del Ministro del tesoro, ed assume le conseguenti iniziative. La stessa procedura è applicata quando sentenze definitive di organi giurisdizionali, e della Corte costituzionale rechino interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri ».

ART. 9.

*(Leggi di spesa pluriennali
e a carattere continuativo).*

1. L'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« ART. 18. — 1. Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, e 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 modula annualmente le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva, a norma dell'articolo 11, comma 2, lettera c), della presente legge.

2. Le amministrazioni e gli enti pubblici possono stipulare contratti e comun-

que assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1, quando dalle leggi o da altri provvedimenti di natura amministrativa risulti che essi sono i destinatari degli stanziamenti. I relativi pagamenti devono, in ogni caso, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

3. Le leggi di spesa a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ed inoltre l'onere destinato a gravare sull'esercizio in cui si prevede che la legge abbia piena e completa attuazione, quando questo non coincida con uno degli anni compresi nel bilancio pluriennale. Nel caso non si tratti di spese obbligatorie, le leggi di spesa possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria, come previsto dall'articolo 11, comma 2, lettera c), della presente legge.

4. Per ciascuna legge di spesa di cui ai precedenti commi 1 e 3, il disegno di legge finanziaria indica, in apposito allegato:

a) le somme complessivamente autorizzate e la data di scadenza della legge;

b) gli impegni complessivi assunti ai sensi del comma 3;

c) la situazione dei pagamenti e dei residui propri e di stanziamento, in essere al 30 giugno dell'anno in corso;

d) le giacenze eventualmente in essere alla stessa data su conti correnti o contabilità speciali di tesoreria ».

ART. 10.

(Fabbisogno del settore statale).

1. All'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, al terzo comma, è aggiunto il seguente periodo: « La indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alla valutazione dei flussi di tesoreria. Di tali stime e valutazione viene data analitica illustrazione ».

ART. 11.

(Assestamento del bilancio).

1. Nel primo comma dell'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468, la parola « giugno » è sostituita dalla parola « maggio ».

ART. 12.

(Parificazione del rendiconto).

1. All'articolo 23 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto in fine il seguente comma:

« Entro lo stesso termine del 31 maggio, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento il rendiconto di cui al precedente secondo comma unitamente al relativo disegno di legge, corredato da apposita nota preliminare, predisposto di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica. Il Parlamento esamina il disegno di legge sulla base delle decisioni della Corte dei conti di cui al successivo articolo 24 ».

ART. 13.

(Trasmissione del rendiconto).

1. L'articolo 24 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« ART. 24. — 1. La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al Ministro del tesoro e al Parlamento ».

ART. 14.

(Conti di cassa).

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

« ART. 30. — 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 relative alla gestione di cassa del bilancio statale ed ai conti della tesoreria, nonché sulla stima delle modalità di finanziamento di tale fabbisogno, mettendo questi dati stimati a raffronto con i corrispondenti dati riferiti all'esercizio precedente.

2. Entro i mesi di maggio, agosto e novembre, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione per ogni scadenza, sui risultati della gestione di cassa del bilancio, e sui conti della tesoreria, riferiti rispettivamente al primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, aggiornando conseguentemente le stime sui totali annuali.

3. Con le relazioni di cui ai precedenti commi, il Ministro del tesoro presenta anche al Parlamento per l'intero settore pubblico, costituito dal settore statale, dagli enti di cui al precedente articolo 25, e dalle regioni, rispettivamente, le stime della previsione di cassa e dei flussi di tesoreria per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri come definiti al comma precedente e il conseguente aggiornamento di volta in volta delle stime annue, ai fini della valutazione dei flussi finanziari e dell'andamento del credito interno.

4. Le relazioni di cui ai precedenti commi comprendono, ove occorra, l'aggiornamento delle stime del fabbisogno annuale contenute nella Relazione previsionale e programmatica.

5. Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali ed i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro il 30 gennaio, il 30 aprile, il 31 luglio ed il 31 ottobre, i comuni e le province devono trasmettere alla regione competente per territorio, 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 province autonome comunicheranno al Ministro del tesoro entro il giorno 10 dei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre, i dati di cui ai precedenti commi 5 e 6, aggregati per l'insieme delle province, quando si tratti di regioni, e per l'insieme dei comuni, unitamente agli analoghi dati relativi all'amministrazione regionale.

8. Nella relazione da presentare entro il 31 agosto, a norma del comma 2 del presente articolo, il Ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui registrati alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza, e sul ritmo attuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

9. A tal fine, gli enti di cui al precedente quarto comma, ad eccezione dell'ENEL e delle aziende di servizi, devono comunicare, entro il 30 giugno di ogni anno, i dati relativi alla consistenza dei loro residui alla fine dell'esercizio precedente, alla loro struttura per esercizio di provenienza ed al ritmo annuale del loro smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

10. I comuni e le province trasmettono le informazioni di cui ai precedenti commi 8 e 9, alle regioni entro il 15 giugno. Le regioni aggregano i dati e li inviano, con gli analoghi dati relativi alle amministrazioni regionali, entro il 30 di giugno al Ministero del tesoro.

11. Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti di cui all'articolo 25 della presente legge, e alle regioni, se non sono stati adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi ».

ART. 15.

(Delega al Governo).

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1989, su conforme parere delle competenti Commissioni parlamentari, un decreto avente valore di legge contenente 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, relativi 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 e 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 delle 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.

ART. 16.

*(Commissione indipendente
per il controllo del bilancio).*

1. È istituita, con sede in Roma, la Commissione indipendente per il controllo del bilancio. Essa ha personalità giuridica di diritto pubblico e svolge i compiti assegnatili dalla legge in piena autonomia.

2. La Commissione è composta da un presidente e da sei componenti. Il presi-

dente e due componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta formulata congiuntamente dai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. I rimanenti componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta, rispettivamente, per due tra essi del Presidente della Corte dei conti, e per i rimanenti due del Governatore della Banca d'Italia. Essi sono scelti tra persone di indiscussa indipendenza e di altissima competenza in materia di economia, finanza pubblica, contabilità di Stato e politica di bilancio.

3. Il presidente ed i componenti della Commissione durano in carica, salvo dimissioni, fino all'età di 70 anni. Ad essi è riconosciuto il trattamento economico spettante ai componenti la Commissione nazionale per le società e la borsa istituita da decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito dalla legge 7 giugno 1974, n. 216. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza dall'ufficio, alcuna attività imprenditoriale, professionale o di lavoro dipendente, né essere amministratori di enti pubblici o privati, né ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo e i dipendenti di enti pubblici sono collocati d'ufficio in aspettativa. Il rapporto di lavoro dei dipendenti privati è sospeso, con diritto alla conservazione del posto.

4. La Commissione approva, con il voto favorevole di almeno quattro componenti, le norme relative alla propria organizzazione ed al proprio funzionamento, al trattamento giuridico ed economico e all'ordinamento del personale dipendente e alla gestione delle spese di funzionamento, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti del fondo determinato annualmente dalla legge finanziaria in misura non superiore allo 0,01 per cento e non inferiore allo 0,005 per cento della spesa totale dello Stato, ed iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è approvato en-

tro il 31 marzo dell'anno successivo, ed è soggetto al controllo della Corte dei conti.

5. Per lo svolgimento delle proprie attività la Commissione si avvale di dipendenti da assumere direttamente con contratto a tempo indeterminato, disciplinato dalle norme di diritto privato o, previa richiesta di comando, di personale dipendente da amministrazioni pubbliche. La Commissione può altresì avvalersi, quando necessario, di esperti, consulenti, o società di consulenza remunerandoli a titolo di prestazione professionale.

6. La Commissione, per lo svolgimento dei propri compiti, ha il diritto di chiedere dati, informazioni e elaborazioni alla Ragioneria generale dello Stato, all'Istituto centrale di statistica, all'ISPE, all'ISCO, alla Banca d'Italia e agli altri enti ed amministrazioni pubbliche, i quali sono tenuti a fornire gli elementi richiesti e a prestare ogni possibile collaborazione.

7. La Commissione provvede:

a) alla valutazione e certificazione della quantificazione degli oneri recati dai progetti di legge e dagli emendamenti ad essi presentati, nei tempi e nei modi previsti dai regolamenti parlamentari;

b) alla stima degli effetti che ogni provvedimento di spesa, ed in particolare ogni legge di settore, è destinato ad esercitare sulle fondamentali grandezze economico-sociali, e in particolare sull'andamento del reddito, dell'occupazione e del tasso d'inflazione;

c) al monitoraggio dell'*iter* applicativo delle leggi di spesa di parte corrente e di conto capitale che prevedano stanziamenti complessivamente superiori a lire 500 miliardi (soglia rivalutata annualmente sulla base del tasso di inflazione effettivamente rilevato) riferendone al Parlamento.

8. Le informazioni e la documentazione prodotte dalla Commissione sono pubbliche. La Commissione può essere attivata, ai fini dello svolgimento di uno dei compiti ad essa assegnati dalla legge,

da ogni membro del Parlamento che ne faccia specifica e motivata richiesta. Nel periodo iniziale di attività della Commissione e tenuto conto dei tempi necessari per definire in modo compiuto la sua organizzazione, la Commissione può procedere alla selezione delle richieste presentate.

9. Nella prima attuazione della presente legge, le designazioni di cui al comma 2 sono effettuate entro il 30 novembre 1988, la Commissione è nominata entro il 31 dicembre 1988 ed entra in carica il 1° gennaio 1989. In caso di dimissioni di uno dei componenti o di cessazione dall'ufficio per qualunque altra causa, la relativa designazione è effettuata, a norma del comma 2, entro trenta giorni.

10. L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 31 della legge 11 marzo 1988, n. 67, è ridotta a lire 1.970 miliardi.

11. All'onere derivante dall'attuazione dei commi precedenti, valutato in lire 30 miliardi per l'anno 1989, si fa fronte mediante la riduzione di spesa di cui al comma 10.

ART. 17.

(Abrogazione di norme).

1. Sono abrogati gli articoli 17, 18, 20, 44 del regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, 6, 7, 8 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, 3 e 21 della legge 5 agosto 1978, n. 468, 35 della legge 7 agosto 1982, n. 526, e 2 e 3 della legge 11 marzo 1988, n. 67.