

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1154

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MACCIOTTA, BASSANINI, GARAVINI, REICHLIN, MINUCCI, BARBERA, VISCO, BECCHI, CASTAGNOLA, D'AMBROSIO, GEREMICCA, 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

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 5 agosto 1978, n. 468, ha introdotto una regolamentazione del tutto nuova della politica di bilancio e, più in generale, degli strumenti preposti alla manovra della politica economica.

1) Nella gestione della nuova disciplina sono emersi numerosi problemi che discendono da un duplice ordine di fattori: da un lato l'esplosione di una crisi strutturale della finanza pubblica, dall'altro l'inadeguatezza della maggioranza e del Governo nel formulare programmi idonei ad intervenire in modo strutturale con misure volte a risparmiare ed a razionalizzare in materia di spesa pubblica, ma, insieme, ad allargare la base produttiva. In un simile quadro è anche possibile una manovra di prelievo più selettiva

e, insieme, capace di garantire maggiori entrate. Deriva da questo corto respiro programmatico il carattere astratto dei molteplici programmi per il risanamento della finanza pubblica presentati dal Governo o da autorevoli esponenti della maggioranza: essi si sono limitati per lo più ad esercizi econometrici, hanno indicato grandezze di espansione delle entrate e delle spese (correnti e per investimenti), hanno ipotizzato i livelli « desiderabili » dei tassi di inflazione e di remunerazione dei titoli del debito pubblico, ma non hanno indicato concretamente le politiche strutturali e settoriali che avrebbero dovuto rendere realizzabile la manovra. Deriva in primo luogo da questo scarto tra gli obiettivi macroeconomici e la capacità di promuovere specifiche politiche settoriali, la progressiva distorsione

e frantumazione dei contenuti della legge finanziaria. Nella impossibilità di garantire il risanamento presentando misure organiche e politiche di settore, articolate ma organizzate in un compatto disegno generale, il Governo ha ripiegato su misure di risparmio a breve, individuate con l'unico obiettivo di realizzare qualche economia e quindi, quasi inevitabilmente, condannate ad una duplice distorsione: in primo luogo ad essere misure, nella migliore delle ipotesi, di risanamento della finanza pubblica e non dell'intervento pubblico in economia; in secondo luogo ad essere misure di « taglio » e non di « sviluppo », ed a realizzare il « taglio » in una logica non di rinnovamento profondo dei settori (dalla riforma della pubblica amministrazione a quella della previdenza e dell'assistenza) ma di mera riduzione delle prestazioni, di aumento dei costi 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.

2) La enfaticata crisi dello strumento « legge finanziaria » rivela, dunque, l'assenza di un 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 per il governo della finanza pubblica. La legge n. 468 ed i regolamenti parlamentari, costringendo la politica economica del Governo ad una verifica « serrata » e « compatta » in un unico provvedimento (la legge finanziaria) e in un tempo limitato (la sessione di bilancio), evidenziano i limiti della proposta politica ed il carattere

marginale, inadeguato, velleitario di molte delle ipotesi formulate per affrontare la grave situazione dell'economia italiana. La tesi di fondo che si sostiene è che sui contenuti concreti della legge finanziaria si è riversata, anche per l'indeterminatezza normativa dei suoi « contenuti tipici », l'ambiguità della politica economica nel suo complesso. Il limite, ma forse il merito, del « contenitore » è quello di aver fatto emergere i difetti del « contenuto ». Essi consistono soprattutto nell'inesistenza di un raccordo tra le politiche finanziarie e le politiche settoriali con esse compatibili. È per la realizzazione di questo raccordo che occorre, dunque, operare, individuando non solo obiettivi e condizioni politiche ma anche meccanismi normativi idonei a realizzarlo.

Rispondere alla crisi non può dunque significare eliminare lo strumento che evidenzia i limiti e le contraddizioni subendo, in più, per tali motivi, distorsioni. Al contrario occorre muoversi per eliminare le cause strutturali di crisi della finanza pubblica italiana ed operare perché finanziaria e bilancio dello Stato divengano, sempre di più, strumenti attivi di orientamento e risanamento dell'economia.

3) Non è forse inutile ricordare brevemente alcune delle motivazioni che, dopo un lungo dibattito, portarono, nel 1978, alla riforma della legge di contabilità.

Con la legge n. 468 da un sistema di norme di bilancio la cui natura formale giustificava, insieme, una apparente rigidità ed un progressivo appesantimento, a seguito dello stratificarsi nel tempo di leggi di spesa approvate al di fuori di un quadro organico di coordinamento, si passava ad un sistema fondato sulla possibilità di adeguamenti strutturali e congiunturali dei flussi finanziari che avrebbe dovuto consentire un collegamento più tempestivo ed efficace tra la manovra della finanza pubblica e le esigenze della economia reale. Una simile riforma era divenuta ormai indispensabile anche perché, a seguito del complesso delle scelte legislative ed amministrative

degli anni immediatamente precedenti, si era determinata una progressiva emarginazione del Parlamento e degli altri organi di democrazia rappresentativa in materia di decisioni di bilancio.

In primo luogo la riforma fiscale e la centralizzazione dei poteri in materia di imposizione avevano privato i poteri locali di reale autonomia impositiva rendendoli del tutto dipendenti dai trasferimenti centrali, proprio in una fase nella quale, in contro tendenza, veniva crescendo l'insieme dei compiti decentrati dallo Stato alle regioni ed agli altri enti locali territoriali.

In secondo luogo il crescere del ruolo della spesa pubblica, in relazione alla manovra complessiva di politica economica e, in questo quadro, l'accrescersi della quota di essa destinata alla spesa corrente, determinava un progressivo automatismo di una parte sempre più rilevante delle poste di bilancio rendendo assai complesse le operazioni di adeguamento, esercizio per esercizio, dei vari capitoli.

In terzo luogo la discrezionalità dell'esecutivo era praticamente assoluta per quanto riguarda le operazioni di ricorso al mercato da attuarsi per garantire la provvista di fondi necessari al finanziamento dei provvedimenti legislativi. Una discrezionalità attribuita per di più non al Governo ma al Ministro del tesoro, che gli consentiva, di fatto, di operare per la copertura solo di una parte delle leggi approvate.

Dalla esistenza di una possibilità di copertura provvedimento per provvedimento derivavano due ulteriori conseguenze negative. Da un punto di vista sistematico istituzionale si può notare come venisse favorita, o comunque non venisse adeguatamente contrastata, una attività microlegislativa in quanto la tecnica della copertura in disavanzo con ricorso autonomo al mercato per ciascuna legge, rendeva più complessa la identificazione di una barriera di coerenza e di compatibilità. Il limite, nel ricorso al mercato e nell'indebitamento pubblico stabilito all'inizio dell'esercizio, prescindendo da quello effettivamente derivante

da una integrale attuazione delle leggi approvate in corso d'esercizio, conferiva poi al Ministro del tesoro elevati margini di manovra. In particolare consentiva una scelta totalmente discrezionale (fino a sconfinare nell'arbitrio) delle leggi per le quali realizzare la provvista di fondi. In secondo luogo dava origine, e questo era il secondo limite, ad uno scarto crescente tra autorizzazioni ad impegnare e concreti pagamenti con la conseguente espansione del fenomeno dei residui.

È noto che i residui di parte corrente, costituiti in gran parte da spesa obbligatoria e continuativa, vengono prima o poi riassorbiti quando il loro ammontare sia giunto ad un livello variabile tra il 10 e il 15 per cento della massa spendibile mentre i residui di investimento determinano un rinvio *sine die* ed un taglio in valore reale degli stanziamenti.

La legge 5 agosto 1978, n. 468, ha profondamente modificato il quadro di riferimento e di comando della politica di bilancio. In particolare essa ha introdotto tre importanti innovazioni.

Il ricorso al mercato ed il disavanzo vengono determinati una volta per tutte, per l'intero esercizio, nel quadro di un apposito strumento normativo: la legge finanziaria. Si tratta di una norma volta a rendere coerente il disposto dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione con la pratica di un bilancio stabilmente in disavanzo. Lo strumento « legge finanziaria » dovrebbe garantire che la copertura delle nuove o maggiori spese mediante indebitamento non si traduca in un semplice aggiramento, della norma costituzionale. Il livello del ricorso al mercato dovrebbe, infatti, essere determinato in un quadro complessivo risultante dal tentativo di valutare il complesso della realtà economica e di stabilire le compatibilità tra le scelte e gli orientamenti della finanza pubblica da un lato e la realtà dell'apparato produttivo nazionale dall'altro. Da tale valutazione dovrebbe discendere il livello del disavanzo pubblico compatibile con un ruolo positivo della finanza pubblica nella manovra di politica economica.

La seconda innovazione, strettamente legata alla prima, è rappresentata dalla unificazione del periodo di presentazione di tutti i documenti di bilancio e di un insieme di relazioni sull'andamento della gestione della spesa pubblica nel precedente e nel corrente esercizio. Deriva da questa normativa la possibilità di valutare in modo aggregato il complesso della situazione economica, e di operare, in sede di legge finanziaria (nell'articolato ma soprattutto nei fondi globali), tutte le correzioni indispensabili per restituire coerenza, attraverso una manovra complessiva di politica economica, al rapporto tra sistema economico e finanza pubblica. Di particolare rilievo, in questo quadro, la nuova disciplina introdotta, per quanto riguarda la programmazione della spesa corrente, attraverso l'articolo 4 e, per quanto riguarda il regime degli impegni per spese di investimento, attraverso l'articolo 18 della citata legge n. 468 del 1978.

In terzo luogo la sistematica prevista dalla legge n. 468 del 1978, consentiva di ipotizzare una tendenziale unificazione dei livelli nei quali si era andato stratificando il bilancio dello Stato: quello delle autorizzazioni ad impegnare (bilancio di competenza) e quello dei pagamenti concreti (bilancio di cassa). Si poteva, così, determinare una possibile maggiore chiarezza dei conti pubblici e la riduzione di una parte delle cause tecniche del fenomeno della formazione dei residui.

Solo alcune tra le possibili, molteplici conseguenze di questo complesso di scelte sistematiche si sono realizzate. La principale è stata quella di costringere il Governo ad evidenziare l'intero disavanzo pubblico precedentemente disperso o sommerso. Nella stessa logica si collocano altri interventi normativi di questi anni a partire da quei primi decreti sulla finanza locale che hanno consolidato, a carico dello Stato, il disavanzo degli enti locali regolando rigidamente ulteriori operazioni di indebitamento.

Un secondo aspetto positivo della legge n. 468 del 1978 è stato quello di rendere più esplicita (attraverso un raccordo più serrato tra singole tabelle di

spesa, relazione previsionale e programmatica, relazione di settore) la reale natura e consistenza dei grandi aggregati della spesa pubblica e la relativa dinamica. Tra le potenzialità irrealizzate, a seguito delle caratteristiche *omnibus* che ha assunto in tutti gli ultimi anni la legge finanziaria, quella di porre un freno ad una legislazione di spesa fortemente frantumata.

Solo parzialmente realizzata, infine, per limiti e contraddizioni politiche, quella modifica aggregata delle grandi voci di spesa e quella proiezione pluriennale delle principali voci della finanza pubblica, che sarebbe stata possibile grazie alla legge finanziaria ed alla elaborazione del bilancio pluriennale programmatico. Una piena attuazione della legge n. 468 del 1978 garantirebbe al Parlamento, al momento delle decisioni, una maggiore consapevolezza della manovra complessiva ed una maggiore possibilità di controllo in corso d'opera.

Ad una simile piena attuazione si sono opposte resistenze che hanno trovato appigli anche in alcune formulazioni normative imprecise o insoddisfacenti.

In primo luogo l'aver limitato la legge finanziaria alla indicazione del solo disavanzo di competenza ha consentito di trasferire in un primo tempo al limite di cassa (fissato con legge di bilancio) e in un secondo tempo al fabbisogno del settore statale il vero nucleo della manovra di politica economica.

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 ad impedire che tale legge si trasformasse in un *omnibus* incoerente.

In terzo luogo la mancata delimitazione del concetto di « bilancio a legislazione vigente », anche in relazione ad una prassi fortemente estensiva (che è proseguita in molte leggi successive che hanno assegnato alla legge di bilancio la funzione di quantificare gli stanziamenti annuali di molte, rilevanti leggi di spesa),

ha determinato un terreno di sovrapposizione tra i due strumenti (legge finanziaria-legge di bilancio) e non ha certo giovato alla chiarezza dei conti pubblici.

Non è stata inoltre definita nella legge n. 468 del 1978 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.

Infine 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 conseguente ricostruzione di forme di indebitamento che un'applicazione corretta della legge n. 468 del 1978 avrebbe dovuto escludere.

Il Governo « ha forzato » tutti questi limiti del testo della legge n. 468 del 1978 tendendo a svuotare progressivamente di ogni contenuto innovatore la nuova normativa.

La legge finanziaria è divenuta, esercizio dopo esercizio, un *omnibus* e ciò ha determinato crescenti complicazioni nell'*iter* parlamentare. Il ritardo nella emanazione di una normativa organica in alcuni settori (tra cui quello della finanza locale è il più rilevante) ha giustificato in un primo tempo l'inserimento nella legge finanziaria di norme di regolamentazione particolarmente dettagliate che andavano ben al di là della previsione dei trasferimenti finanziari. In un secondo tempo si è passati alla prassi dei decreti-legge il cui *iter* di conversione si è spesso sovrapposto, rallentandolo, all'*iter* della « finanziaria ».

La mancata presentazione del bilancio pluriennale 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'individuazione della legge finanziaria come strumento di quantificazione di tutte le autorizzazioni di spesa è stata ripetutamente elusa e negli ultimi anni si sono moltiplicate le leggi che hanno rimesso la quantificazione degli oneri alla

legge di bilancio. Si è, di conseguenza, determinata una frantumazione della manovra in una miriade di capitoli di bilancio negli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri ed una sostanziale nuova sommersione della manovra di importanti poste della spesa pubblica. Solo di recente, a seguito della crescente protesta parlamentare, tutte le quantificazioni demandate alla legge di bilancio sono state riassunte in una nuova tabella allegata alla legge finanziaria.

In violazione della disciplina abbastanza rigorosa circa le modalità di copertura della spesa, in particolare di quella corrente, si sono moltiplicate negli ultimi anni norme di copertura di leggi di spesa del tutto improprie e soprattutto si è proceduto, in esplicita violazione del divieto contenuto nell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, a garantire la copertura di spese correnti (ricorrenti e persino in espansione) con economie degli esercizi precedenti o con entrate straordinarie.

Infine la gestione del Ministero del tesoro ha sostanzialmente svuotato di significato la possibilità aperta dalla legge n. 468 del 1978, di unificare i due livelli (quello della competenza e quello della cassa) nei quali si era venuta stratificando l'esposizione della manovra della finanza pubblica. Si è anzi giunti a ben 3 livelli. 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 dei pagamenti reali di bilancio dalle stime di cassa realizzate in via amministrativa dal Ministro del tesoro. A questo livello se ne è aggiunto un quarto rappresentato dalla manovra dei conti di tesoreria che interessano ormai circa il 50 per cento della spesa corrente.

4) Lo svuotamento dei principali contenuti innovatori della legge n. 468 del 1978, la progressiva confusione tra i diversi livelli di autorizzazione della spesa, i ritardi nell'approvazione dei fondamentali documenti di governo della finanza

pubblica, hanno portato ad una polemica che punta a ritornare al passato, ad un regime cioè fondato sulla frantumazione delle decisioni di spesa. Contro questa tendenza si muove la presente proposta di legge che punta a correggere alcuni dei limiti rivelatisi nel corso dell'attuazione della legge n. 468 del 1978 ed anche ad introdurre quelle precisazioni che consentano di evitare una gestione distorta della legge stessa che resta comunque essenziale per il governo consapevole della finanza pubblica. A tal fine occorre partire, in primo luogo, dalla concreta esperienza degli ultimi anni e dal rapporto esistente oggi tra i diversi documenti di politica economica che introducono la sessione di bilancio: la relazione previsionale e programmatica, la legge finanziaria, il bilancio annuale e pluriennale. Occorre, in secondo luogo, valutare il nesso inscindibile che esiste, o dovrebbe esistere, ai fini della complessiva manovra di politica economica, tra la legge finanziaria ed il programma legislativo in essa ipotizzato. Occorre infine intervenire per evitare che lo scarto fisiologico, che non può non esistere, tra le grandezze nelle quali si esprimono le quattro versioni dei conti pubblici (bilancio di competenza, autorizzazioni di cassa, stime di cassa, tesoreria) sia determinato in modo patologicamente elevato con il risultato di rendere del tutto incomprensibile ed incontrollabile (salvo che per il Ministro del tesoro) il segno vero della manovra di politica economica. Partendo da questi versanti è possibile individuare il complesso delle varianti legislative (e ne occorreranno anche regolamentari) che, innovando nella prassi, recuperino il senso reale del disegno iniziale della legge n. 468 restituendo ad una corretta funzione uno strumento che si è dimostrato essenziale, malgrado i limiti nella gestione, per la manovra della finanza pubblica.

La presente proposta di legge formulata in una logica da testo unico, come correzione ed integrazione della legge 5 agosto 1978, n. 468, ha come base la proposta n. 347 di cui, nel corso della IX legislatura, era iniziato l'iter alla Commis-

sione bilancio della Camera e tiene conto, naturalmente, del ricco e stimolante dibattito che su questi temi si è svolto nel tempo coinvolgendo uno schieramento ampio e qualificato di esponenti della politica, della cultura e delle istituzioni pubbliche operanti nel campo della finanza pubblica e della programmazione economica.

Il problema affrontato in via preliminare è quello della concentrazione in un unico strumento (legge finanziaria) di un complesso di problemi irrisolvibili in quella sede ma la cui soluzione è indispensabile per il successo di un'organica manovra di politica economica. Occorre dunque articolare in modo adeguato, nel tempo e negli strumenti, i diversi interventi.

Nel corso del 1985 la Camera (con la discussione sulla circolare del Ministro del tesoro) ed il Senato (con la discussione di mozioni di politica economica prima della presentazione del disegno di legge finanziaria per il 1986) hanno cominciato a sperimentare nuove procedure. Nel corso del 1986 con atti di indirizzo approvati dalla Camera e dal Senato (rispettivamente nelle sedute del 10 ed 11 giugno) si è indicata una nuova procedura fondata su una diversa scansione della discussione di politica economica a partire da un documento che il Governo era impegnato a presentare entro il mese di giugno.

L'esperienza del 1986 ha dimostrato, malgrado i limiti di tempo derivanti dalla crisi di governo, come una discussione parlamentare che si concluda con l'approvazione di una « mozione finanziaria » e con impegni per il Governo, possa favorire sia lo sviluppo di una discussione (non solo in Parlamento) sulla situazione economica generale sia una concentrazione dell'attenzione su un complesso di misure strutturali chiaramente complementari alla legge finanziaria stessa.

Sulla scorta della « mozione finanziaria », da approvarsi entro giugno, il Governo dovrebbe poi predisporre e presentare in Parlamento entro luglio il bilancio a legislazione vigente ed entro settembre la legge finanziaria e la relazione previsionale e programmatica.

Alla organizzazione in tal senso del processo di elaborazione, discussione ed approvazione dei documenti di politica economica fanno fronte, nella presente proposta di legge, gli articoli 2 (documento di programmazione economico-finanziaria) e 3 (presentazione del bilancio a legislazione vigente e definizione del suo contenuto) nonché l'anticipazione del termine di presentazione della legge finanziaria (articolo 11, comma 1), del bilancio a legislazione vigente (articolo 12) e del bilancio di assestamento (articolo 14).

La seconda questione affrontata è quella relativa alla migliore precisazione dei contenuti dei diversi strumenti presentati, a partire dalla legge finanziaria il cui contenuto tipico non sufficientemente definito nella vigente formulazione dell'articolo 11 della legge 468, ha determinato la gran parte delle disfunzioni rilevate nel corso della esperienza di questi anni. La nuova formulazione indicata nell'articolo 11 della presente proposta di legge prevede alcune importanti novità:

a) indica in modo rigoroso la tipologia delle modifiche alla legislazione vigente che è possibile apportare in legge finanziaria, limitandole a quelle quantitative che non comportino variazioni qualitative degli istituti (comma 4);

b) introduce la previsione dei saldi in termini di competenza per tutti gli esercizi previsti nel bilancio pluriennale ed estende analoga previsione al bilancio di cassa e, limitatamente al primo esercizio, alla gestione di tesoreria (comma 2);

c) esclude, in una logica di certezze della programmazione non solo della finanza centrale ma anche di quella decentrata, che sia possibile modificare, limitatamente al primo esercizio, la quantificazione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti pubblici territoriali senza accordo degli stessi (comma 1);

d) determina le modalità di collegamento tra i diversi documenti, individuando una sequenza di approvazione (bilancio a legislazione vigente, legge finanziaria, nota di variazione conseguente) che risolve alcuni problemi di intreccio emersi nella concreta esperienza parlamentare (articolo 11-bis).

L'articolo 4 della presente proposta (modificando l'articolo 4 della n. 468) introduce (commi 1 e 2) la previsione di una formulazione del bilancio anche in termini di cassa e, soprattutto, vieta, in tema di coperture di nuove e maggiori spese, l'utilizzazione di risorse ottenute mediante la riduzione di capitoli del bilancio vigente non giustificata da idonea modifica della legislazione sostanziale di spesa. È inoltre previsto il divieto di utilizzazione ai fini della copertura di nuove e maggiori spese, degli accantonamenti previsti in legge finanziaria al fine di garantire il saldo di passività pregresse.

Allo scopo di recuperare alla legge finanziaria il carattere di strumento di sintesi dell'intero programma di Governo dal punto di vista della finanza pubblica risponde la nuova formulazione proposta per i fondi globali destinati a far fronte a nuovi provvedimenti di legge (articolo 10). Si prevede che l'importo di tali fondi per la spesa corrente e per quella in conto capitale sia determinato come saldo tra gli aumenti e le riduzioni delle spese e delle entrate. È prevista inoltre l'introduzione di un nuovo fondo nel quale evidenziare le risorse necessarie per regolazioni contabili e per sanare passività pregresse.

L'articolo 1 della presente proposta di legge contiene formulazioni volte ad attribuire un carattere più vincolante (non solo di limite ma anche di obiettivo) alle previsioni di competenza e di cassa, nonché ad attribuire al Parlamento il controllo dei flussi di tesoreria.

Gli articoli 6, 7, 8, 9 ridefiniscono i contenuti e le modalità di utilizzazione dei fondi globali per le spese obbligatorie, per la riassegnazione dei residui, per le spese impreviste.

Gli articoli 13, 15, 16 ridefiniscono i rapporti, nell'esame dei documenti contabili, tra Parlamento, Governo, regioni e Corte dei conti.

L'articolo 17 elimina alcune norme che consentono la costituzione di specifici (ed impropri) fondi di riserva nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente: « Le previsioni di spesa di cui ai precedenti numeri 2) e 3) costituiscono il limite per le autorizzazioni rispettivamente di impegno e di pagamento relative al titolo primo del bilancio e l'obiettivo ed il limite per le autorizzazioni di impegno e di pagamento relative al titolo secondo del bilancio ».

2. All'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è altresì allegata una tabella relativa alla previsione circa i flussi trimestrali di cassa articolata per categorie e per Ministero. L'approvazione della tabella è disposta con apposito articolo della legge di bilancio.

Con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro interessato, può essere disposta la modifica dei flussi di cui al precedente comma con compensazioni da realizzarsi all'interno di ciascun titolo dello stato di previsione della spesa di ogni singolo Ministero a condizione che essa comporti un rinvio della spesa non superiore ad un trimestre.

Il preventivo dei pagamenti di cui ai precedenti commi si intende automaticamente elevato in corrispondenza delle variazioni alle previsioni di pagamenti apportate al bilancio in forza di atti amministrativi.

Nel caso in cui l'andamento dei pagamenti risultante dai preventivi di cui ai precedenti commi venisse a determinare difficoltà per le complessive esigenze della Tesoreria statale, il Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del bilan-

cio e della programmazione economica ne propone una rimodulazione della nota di variazione di cui all'articolo 17.

I direttori delle ragionerie centrali non daranno corso ai titoli di pagamento emessi in eccedenza agli obiettivi di pagamento determinati a norma dei precedenti commi ».

3. L'articolo 35 della legge 7 agosto 1982, n. 526, e l'ultimo comma dell'articolo 25 della legge 28 aprile 1983, n. 133, sono abrogati.

ART. 2.

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

« ART. 3. — 1. Entro il 30 aprile di ogni anno il Ministro del tesoro d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al Parlamento un documento di programmazione economico-finanziaria nel quale sono indicati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio annuale e pluriennale. Il documento è distinto in due sezioni.

2. La prima sezione espone l'impostazione della manovra pluriennale della finanza pubblica con riguardo in particolare:

a) alle prospettive dell'evoluzione dell'economia internazionale incidenti su quelle dell'economia nazionale;

b) alle prospettive dell'economia nazionale e all'andamento dei principali indicatori macroeconomici interagenti con la finanza pubblica;

c) all'andamento tendenziale (a legislazione costante) previsto per i flussi della finanza pubblica con riferimento al bilancio dello Stato, al settore statale, ed al settore pubblico allargato;

d) agli obiettivi del fabbisogno del settore statale con le indicazioni di copertura ipotizzate, nonché agli obiettivi del

tasso di crescita del prodotto interno lordo, del tasso programmato di inflazione e di aumento dell'occupazione.

3. Nella seconda sezione il documento indica:

a) gli obiettivi della manovra di finanza pubblica rispetto all'evoluzione tendenziale degli aggregati a legislazione costante di cui alla lettera c) del comma 2, in funzione del valore del fabbisogno del settore statale indicato nella prima sezione e degli obiettivi di sviluppo del reddito e dell'occupazione;

b) le regole che presiedono alla formazione del bilancio dello Stato con riferimento all'adeguamento delle entrate (a livello di titoli e categorie) e della spesa (a livello di titoli e di categorie) nonché l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare (competenza e cassa);

c) le regole di adeguamento proposte per l'impostazione dei bilanci degli enti a finanza derivata;

d) le linee di intervento nei settori per i quali si preannunciano manovre di integrazione e modificazione normativa, coerenti con gli obiettivi desiderati. Per questi interventi settoriali, che integrano e completano la manovra di finanza pubblica attuata attraverso la legge finanziaria e la legge di bilancio, il Governo fornirà una descrizione di massima della tipologia degli interventi previsti nonché la valutazione di correzione complessiva, rispetto al quadro macroeconomico e macro-finanziario, che viene affidato all'insieme di questi interventi settoriali.

4. Gli atti di indirizzo approvati dalla Camera e dal Senato a conclusione dell'esame del documento di cui al comma 1 costituiscono la base di impostazione del disegno di legge finanziaria, di quello relativo al bilancio annuale e pluriennale e degli altri documenti di politica economica e finanziaria ».

ART. 3.

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

« ART. 3-*bis*. — 1. Entro il 31 luglio di ciascun anno il Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, ed in coerenza con gli indirizzi contenuti negli atti parlamentari di cui all'articolo 3:

a) approva il bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente compilato a norma dell'articolo 3-*ter*;

b) elabora, sulla base delle proposte dei ministri interessati, le ipotesi di variazione delle previsioni di competenza e di cassa da inserire nella legge finanziaria di cui al successivo articolo 11. Le proposte di variazione sono accompagnate da relazioni sullo stato di attuazione delle singole leggi pluriennali di spesa di competenza dei singoli ministeri, dagli stessi predisposte, nonché da tutte le considerazioni opportune per motivare le variazioni richieste. Le relazioni sono compilate sulla base di criteri omogenei indicati dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.

2. Dopo l'articolo 3-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

« ART. 3-*ter*. — 1. Ai fini dell'articolo 3-*bis* si intende per bilancio a legislazione vigente in materia di entrate quello definito applicando ai valori delle previsioni assestate dell'esercizio in corso le variazioni percentuali derivanti dalle previsioni sugli andamenti dell'economia per il periodo considerato, definite a norma del comma 4 dell'articolo 3.

2. Per i capitoli di spesa relativi a leggi per le quali siano state definite le quote annuali, a norma delle lettere e) ed f) del comma 4 dell'articolo 11, il bilancio a legislazione vigente integra le previsioni indicando una spesa non superiore a quella fissata dalla legge finanzia-

ria vigente per l'ultimo esercizio considerato.

3. Per i capitoli relativi alle restanti spese il bilancio a legislazione vigente indica in modo analitico le motivazioni delle eventuali variazioni e, in ogni caso, per quanto riguarda il complesso dei capitoli relativi a spese discrezionali di ciascuno stato di previsione, non potrà prevedere aumenti percentuali superiori a quelli determinati nel medesimo stato di previsione per il complesso dei capitoli relativi alle spese obbligatorie ».

ART. 4.

1. L'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'articolo 2 della legge 1° marzo 1986, n. 64, è sostituito dal seguente:

« ART. 4. — 1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di competenza e di cassa e copre un periodo di cinque anni.

2. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, osservata la procedura per la partecipazione delle regioni, ai sensi dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 quale risulta modificato dall'articolo 34 della presente legge.

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

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

5. Il bilancio pluriennale espone altresì le previsioni di spesa destinate ai territori di cui al decreto del Presidente

della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, relativamente alle categorie di spesa II e V del Titolo I e a tutte le categorie di spesa del Titolo II.

6. Il bilancio pluriennale, previa indicazione delle ipotesi circa gli andamenti dell'economia quali appaiono dalla evoluzione indicate nella relazione previsionale e programmatica delle relative grandezze globali, 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 i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale.

7. Il bilancio pluriennale, tenuto conto degli impegni relativi al settore pubblico allargato, fissa, in termini di competenza e di cassa, il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare per ciascuno degli anni considerati.

8. Il bilancio pluriennale indica altresì, in termini di competenza e di cassa, il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli anni considerati.

9. Il saldo netto da finanziare costituisce sede di riscontro per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese di conto capitale previste a carico degli esercizi finanziari considerati nel bilancio pluriennale.

10. Per le nuove o maggiori spese di parte corrente e per le minori entrate previste dalla legge finanziaria, la relativa copertura, qualora non si riscontri nel bilancio un saldo positivo di parte corrente, deve essere prevista mediante riduzione di spesa corrente o incremento delle entrate derivanti da provvedimenti legislativi. Ai fini dei saldi si considerano anche le risorse derivanti da provvedimenti eventualmente considerati nel fondo speciale negativo di cui al successivo articolo 10, comma secondo.

11. Le disposizioni del precedente comma si applicano altresì per la copertura finanziaria delle leggi approvate in corso di esercizio, sempreché non si prov-

veda mediante l'utilizzazione degli accantonamenti del fondo speciale positivo di cui all'articolo 10, comma 2.

12. È in ogni caso esclusa la copertura di nuove o maggiori spese mediante risorse derivanti dalla riduzione degli stanziamenti di capitoli di spesa del bilancio vigente o da incrementi dei capitoli di previsione dell'entrata non giustificata da idonea modificazione della legislazione sostanziale di spesa e di entrata. Non possono, altresì, essere destinate a copertura di nuove o maggiori spese o di minori entrate risorse comunque destinate alla regolazione di passività pregresse.

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

2. Il quinto comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468 come modificato dal presente articolo, entra in vigore a partire dall'esercizio 1990.

ART. 5.

1. Il quarto comma dell'articolo 6 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del tesoro sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede ad una riclassificazione delle spese dello Stato ai fini della loro imputazione nei titoli primo e secondo del bilancio. Con lo stesso decreto si provvede altresì alla classificazione dei dati di bilancio in modo da consentirne una lettura distinta per capitoli, per leggi e per programmi. L'indicazione delle articolazioni regionali delle previsioni è attuata sulla base dell'analisi per categorie economiche ».

ART. 6

1. Il primo comma dell'articolo 7 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un "Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine" le cui dotazioni sono annualmente determinate, con apposito articolo, dalla legge finanziaria ».

2. Nell'articolo 7, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente numero:

« 2-bis) per restituzioni dei tributi indebitamente riscossi, ovvero di tasse ed imposte su prodotti che si esportano, per pagare vincite a lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico, in dipendenza di operazioni di conversione o altre analoghe autorizzate da leggi, per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge, per integrare le dotazioni del fondo speciale di cui al successivo articolo 8, nonché per fronteggiare le esigenze derivanti al bilancio dello Stato dalle disposizioni di cui agli articoli 10 paragrafo II, e 12, paragrafo II, del regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 2891/77 del Consiglio in data 19 dicembre 1977 e successive modificazioni ».

3. È abrogato il primo comma dell'articolo 12 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

4. Nel terzo comma dell'articolo 12 della citata legge n. 468 del 1978 sono soppresse le parole: « ed al secondo ».

ART. 7.

1. Il primo comma dell'articolo 8 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella

parte in conto capitale, un "Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa" le cui dotazioni sono annualmente determinate, con apposito articolo, dalla legge finanziaria ».

ART. 8.

1. Il primo comma dell'articolo 9 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è sostituito dal seguente:

« Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un "Fondo di riserva per le spese impreviste", per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui al numero 2) del secondo comma dell'articolo 7, ed al successivo articolo 12 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità, le cui dotazioni sono annualmente determinate, con apposito articolo, dalla legge finanziaria ».

ART. 9.

1. Dopo l'articolo 9 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto il seguente:

« ART. 9-bis. — 1. Le somme disponibili nei fondi di cui ai precedenti articoli 7, 8 e 9 non possono essere utilizzate per il finanziamento di nuove e maggiori spese.

2. Analogo divieto vale per le somme disponibili sui capitoli di cui agli elenchi previsti dall'articolo 7, terzo comma, e dall'articolo 9, terzo comma »

ART. 10.

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

« ART. 10. — 1. La legge finanziaria di cui al successivo articolo 11, determina il

volume e le finalizzazioni di appositi fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da provvedimenti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio.

2. I relativi importi risultano dal saldo tra accantonamenti positivi per nuove o maggiori spese o riduzione di entrate e accantonamenti negativi per riduzione di spese o incremento di entrate. In nessun caso gli accantonamenti positivi potranno essere utilizzati se, per effetto dei provvedimenti legislativi di spesa o di riduzione di entrata già approvati, il saldo complessivo dovesse eccedere gli importi positivi dei relativi saldi. Detti fondi, dopo l'approvazione della legge finanziaria vengono iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

3. I fondi devono essere distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti, di spesa in conto capitale, di regolazioni contabili o di passività pregresse.

4. In appositi elenchi allegati allo stato di previsione del Ministero del tesoro vengono riportate le finalizzazioni per le quali viene predisposta la copertura nell'ambito dei fondi speciali.

5. La legge finanziaria provvede altresì ad indicare, ai fini della elaborazione del bilancio pluriennale, una ipotesi di sviluppo pluriennale delle finalizzazioni di spesa incluse nei fondi speciali.

6. Le quote dei fondi non utilizzate come copertura di provvedimenti approvati in via definitiva dal Parlamento entro la chiusura dell'esercizio costituiscono economie definitive di spesa.

7. Ogni diversa ipotesi di copertura, nella forma di nuove o maggiori entrate o di riduzione di ordinari capitoli di spesa, quando ciò sia ammissibile tenuto conto della natura giuridica dell'oggetto del capitolo, perde definitivamente di validità ove i relativi disegni di legge non siano approvati dal Parlamento entro il termine dello stesso esercizio finanziario nel quale tali forme di copertura furono preordinate ».

ART. 11.

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

« ART. 11. — 1. Al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, gli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento entro il 15 settembre, un disegno di "legge finanziaria" con la quale possono operarsi, nei limiti di cui al successivo comma 4, modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale. Salvo accordo degli enti interessati o delle loro associazioni rappresentative le modificazioni non potranno comportare, limitatamente al primo esercizio considerato, riduzioni degli stanziamenti destinati agli enti pubblici territoriali.

2. La legge finanziaria indica, in termini di competenza e di cassa, il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli esercizi finanziari considerati nel bilancio pluriennale. Tale ammontare concorre con le entrate a determinare le disponibilità per la copertura di tutti gli impegni di spesa e di tutte le erogazioni previste nel bilancio. La legge finanziaria indica, limitatamente al primo esercizio, i saldi attesi della gestione di Tesoreria.

3. La legge finanziaria provvede a tradurre in atto le ipotesi di bilancio programmatico di cui al precedente articolo 4 sia per le entrate che per le spese.

4. La legge finanziaria prevede a tal fine in distinti articoli:

a) le modifiche delle aliquote contributive e fiscali in relazione alla manovra delle entrate;

b) le dotazioni dei fondi di cui ai precedenti articoli 7, 8, 9, 10;

c) la dotazione aggiuntiva di fondi relativa alle leggi pluriennali di spesa vigenti che si ritenga opportuno rifinanziare con indicazione della eventuale modificazione dell'esercizio di scadenza;

d) la soppressione di autorizzazioni di spesa o la riduzione della dotazione complessiva di fondi relativi a leggi pluriennali con eventuale modificazione dell'esercizio di scadenza;

e) l'indicazione in termini di competenza e di cassa delle quote annuali di finanziamento delle leggi pluriennali di spesa destinate a gravare in ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale;

f) la quantificazione delle risorse destinate in ciascun esercizio al finanziamento di leggi la cui determinazione sia demandata alla legge finanziaria;

g) l'indicazione nell'ambito delle spese correnti di ciascuno degli stati di previsione di spesa, delle modifiche, rispetto al precedente esercizio, dei rapporti percentuali tra spese obbligatorie e spese discrezionali ».

2. È abrogato il comma 14 dell'articolo 19 della legge 22 dicembre 1984, n. 887.

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

« Art. 11-bis — 1. A seguito della approvazione del disegno di legge sul bilancio a legislazione vigente e di quello relativo alla legge finanziaria il Governo presenta un disegno di legge recante le conseguenti variazioni di bilancio ».

ART. 12.

« 1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono sostituiti dai seguenti:

“Il Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programma-

zione economica, presenta al Parlamento entro il 31 luglio:

1) il bilancio di previsione pluriennale a legislazione vigente;

2) il bilancio di previsione, a legislazione vigente, per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, da quelli della spesa distinti per Ministeri e dal quadro generale riassuntivo.

Contemporaneamente alla legge finanziaria il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro presentano al Parlamento la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo, la quale, in apposita sezione, contiene una illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con una analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell'anno precedente, nonché informazioni sulla parte discrezionale di spesa ».

ART. 13.

1. I commi quarto, quinto e sesto dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, come integrato dal secondo comma dell'articolo 34 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono sostituiti dai seguenti:

« Entro il mese di luglio il Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al CIPE lo schema delle linee di impostazione della legge finanziaria e delle variazioni che ne derivano nei progetti di bilancio annuale e pluriennale allegandovi le relazioni programmatiche di settore, riunite e coordinate in un unico documento e i relativi allegati. Entro lo stesso termine gli schemi anzidetti ed il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente devono essere trasmessi alle regioni; su di essi la commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 marzo 1970, n. 281,

esprime il proprio parere entro il mese di agosto. Entro il 10 settembre il CIPE approva la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano trasmettono al Parlamento le loro osservazioni sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge relativo al bilancio annuale e pluriennale di cui all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Le regioni con il concorso degli enti locali territoriali determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici risultanti dalla legge finanziaria e dalle variazioni che ne derivano per il bilancio annuale e pluriennale dello Stato ».

ART. 14.

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

ART. 15.

1. L'articolo 21 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è abrogato.

2. 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. 16.

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 ed al Parlamento per gli adempimenti di rispettiva competenza ».

ART. 17.

1. Gli articoli 17, 18, 20, 44 del regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, e gli articoli 6, 7 e 8 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, sono abrogati.