

## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro del tesoro e della programmazione economica**

(CIAMPI)

**di concerto col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

(BASSANINI)

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 1996**

---

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive  
modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità  
generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al  
Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base  
del bilancio dello Stato

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge:		
Capo I. - Struttura e formazione del bilancio dello Stato .	»	8
Capo II. - Integrazioni e modifiche alle disposizioni che regolano le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria .....	»	14
Capo III. - Termini di presentazione dei documenti finanziari e nuova disciplina dell'assestamento .....	»	16
Capo IV. - Delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato .....	»	19

ONOREVOLI SENATORI. - La vicenda della revisione dei criteri di classificazione dell'entrata e della spesa rappresentate nel bilancio dello Stato costituisce un altro dei processi innovativi messi in moto con la riforma della contabilità generale dello Stato del 1978, come novellata nel 1988.

Infatti, la legge 5 agosto 1978, n. 468, di riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, intese definire gli strumenti ed il meccanismo della programmazione finanziaria: essa confermò tuttavia, in sostanza, la preesistente articolazione strutturale degli stati di previsione.

Tale struttura fu ulteriormente confermata anche dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, che ha apportato alcune modifiche al sistema della programmazione ed ai meccanismi di copertura finanziaria delle leggi comportanti oneri a carico del bilancio statale.

La riconsiderazione dei principi e dei criteri che sono posti a base della struttura del bilancio costituisce, pertanto, il tassello mancante nella fase di revisione e perfezionamento del processo decisionale di bilancio.

L'attuale assetto contabile trova fondamento giuridico nella normativa del 1923 (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), che costituisce ancora l'asse portante del regime giuridico cui è sottoposta l'attività finanziaria dello Stato e degli enti pubblici.

Una prima revisione della struttura del bilancio pubblico fu effettuata con la legge 1° marzo 1964, n. 62 (legge Curti), che, nel prevedere la classificazione economica e funzionale delle poste contabili, volle operare un passo in avanti verso la conoscenza del contenuto economico dei flussi di bilancio e della loro interconnessione con il processo produttivo e redistributivo del reddito nazionale.

Questa classificazione delle voci di bilancio, tuttavia, appare, ormai, insufficiente, a causa anche della proliferazione degli interventi pubblici che ha prodotto una eccessiva stratificazione degli oggetti di spesa.

La vicenda della riclassificazione delle voci di bilancio prende le mosse da una iniziativa presa dalla Commissione bilancio del Senato sul finire del 1988; si traduce poi in una prima ipotesi di lavoro messa a punto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, con la collaborazione del Servizio bilancio del Senato (1989); prosegue con una lunga e proficua sperimentazione da parte dell'organismo tecnico statale preposto alla preparazione e gestione del bilancio di previsione dello Stato: la Ragioneria Generale dello Stato (1990-1996). Questa sperimentazione ha fornito il terreno per ulteriori riflessioni e confronti, svolti soprattutto in sede parlamentare, presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato, che hanno visto il contributo fondamentale della Corte dei conti (con alcuni referti specifici di grande interesse) e, per quanto di specifica competenza, delle burocrazie parlamentari.

Il testo che si propone costituisce dunque il punto di arrivo di questo lungo lavoro di preparazione.

Obiettivo centrale della riforma della struttura del bilancio e del rendiconto dello Stato (Capo I del testo proposto) è in primo luogo la costruzione di un modulo di presentazione delle risorse in entrata ed in uscita che consenta di attivare profili di controllo sui risultati, costi e rendimenti raccordati in modo molto stretto all'individuazione di autentiche aree di responsabilità amministrativa.

Nel corso di questi anni è venuto chiarendosi come la riforma non abbia come obiettivo, neppure indiretto, quello di restringere l'autonomia decisionale delle Camere: ma

invece quello di consentire, prima al Governo e poi al Parlamento, una selezione e dunque una decisione più trasparente e responsabile sulle priorità e sulle scelte allocative incorporate nella struttura della entrata e della spesa.

Si tratta in definitiva di rendere il bilancio più chiaro e leggibile, oltre che per l'autorità politica, per gli stessi cittadini-contribuenti.

Il testo in esame pone dunque al centro del processo di formazione del bilancio statale, sia sul versante del Governo che su quello del Parlamento, una nuova unità decisionale denominata: «unità previsionale di base»: tale aggregato è costruito in corrispondenza con il centro di responsabilità al quale è affidata la relativa gestione.

Le unità previsionali di base formeranno d'ora in avanti il limite giuridico entro cui si esprime la deliberazione e, dunque, l'autorizzazione parlamentare a gestire il bilancio.

L'articolazione in capitoli entra in gioco dopo l'approvazione parlamentare ai fini della gestione e del controllo. Tuttavia il quadro di documentazione che il Governo presenta alle Camere dovrà consentire fin dall'inizio della sessione di bilancio una compiuta ed analitica conoscenza dell'ipotesi di articolazione in capitoli delle unità previsionali di base.

In sostanza la normativa che si propone deve consentire una lettura contestuale della destinazione finale delle spese, collegando la ripartizione per funzioni all'identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e alla disciplina del procedimento.

Si tratta di presentare un bilancio che ricostruisca le missioni fondamentali affidate dalla legge a ciascun Ministero e leghi strettamente tali funzioni alla identificazione dei corrispondenti livelli di responsabilità amministrativa attraverso i quali la missione viene attuata.

Secondo quella che è la stessa funzione costitutiva dei bilanci delle moderne democrazie la funzione di limite (ad accertare ed incassare le entrate; ad impegnare e a pagare le spese) si costruisce, nel testo che si propone, su quel livello di responsabilità di-

rigenziale al quale corrisponde un aggregato omogeneo di capitoli che esprimono, in termini finanziari, una linea di intervento che a sua volta presenti una omogeneità interna.

Al riguardo è opportuno ricordare che una riclassificazione della griglia di specializzazione delle spese autorizzate dal Parlamento avrebbe un significato trascurabile se non tenesse uniti questi elementi: responsabilità e poteri della dirigenza amministrativa alla quale si imputa l'insieme dei capitoli che formano appunto il centro di responsabilità; costruzione di parametri che consentano di affiancare al controllo sugli impegni quello sui risultati.

È del tutto evidente che la garanzia del controllo parlamentare nel senso più ampio del termine come profilo di attuazione del principio di legalità della spesa e dei tributi, deve articolarsi in quei criteri della specializzazione e della annualità che ritroviamo come cardine della contabilità pubblica negli stati di diritto fondati sulla democrazia rappresentativa.

Naturalmente il livello di specializzazione della rappresentazione contabile può essere riconsiderato in funzione di una deliberazione politica (Governo-Parlamento) più efficace e trasparente; e dunque disancorare l'autorizzazione legislativa dal livello del capitolo e portarla ad un livello più aggregato non significa rinunciare al controllo e alla specializzazione, ma condurre entrambi questi profili sulla linea degli interventi e dei programmi per i quali la legge ha stabilito l'opportunità e l'utilità della spesa stessa e della corrispettiva forma di copertura.

Come è stato osservato, la classificazione delle spese e delle entrate svolge molteplici funzioni: di informazione statistica; di determinazione di indirizzi e limiti di carattere generale per il Governo; di definizione di un piano specializzato che autorizza le entrate e le spese, fissando annualmente la misura finanziaria dell'azione statale.

Tutti i profili indicati sono presenti nel documento contabile, ma l'ultimo costituisce la sua funzione costitutiva, di tipo giuridico-istituzionale.

Naturalmente ogni formula autorizzativa di un piano di entrate e di spese può essere risolta in due modi: come una meccanica esecuzione, che lascia pochissima discrezionalità all'organo che attua il comando legislativo; come una esecuzione attiva, caratterizzata da fasi e momenti di apprezzamento e valutazione al cui interno prima il Governo e poi l'organo amministrativo sono chiamati ad esprimere gradi di scelta e quindi di libertà e responsabilità.

Sulla base dei principi costituzionali e delle più recenti riforme amministrative, la nuova struttura classificatoria che si propone intende dunque valorizzare nella maggior misura possibile la responsabilità dell'organo di indirizzo politico e della dirigenza statale responsabile della attuazione di tale indirizzo, il tutto sulla base di una netta divisione di compiti e responsabilità, come stabilito dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni.

In particolare, la nuova classificazione delle entrate e delle spese fa perno su una unità elementare per la decisione parlamentare (unità previsionale di base) costruita in modo da corrispondere ad unico centro di responsabilità amministrativa. In sostanza le riaggregazioni per funzioni e programmi, che seguiranno in un processo graduale nel tempo l'evoluzione delle modifiche che interverranno nel disegno organizzativo dell'amministrazione statale, dovranno comunque essere scomposte, ai fini del processo politico di decisione del progetto di bilancio, in unità di base che fotografano specifiche responsabilità della dirigenza amministrativa.

Questo è un punto cruciale nell'architettura della riforma: se si staccano le funzioni ed i programmi dalle responsabilità effettive della dirigenza chiamata ad attuarli si rischia, da un lato, di sottoporre alla decisione parlamentare delle scatole generiche e prive di significato politico effettivo, dall'altra di disperdere il punto di impatto innovativo contenuto nel decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive integrazioni: la forte responsabilizzazione della dirigenza amministrativa. Senza tale responsabilizza-

zione tutto il discorso del controllo sui risultati e sull'attuazione degli obiettivi programmatici, a livello settoriale, risulta completamente sfuocato: tutto il ciclo del controllo successivo, interno ed esterno rimane legato ad un'ottica puramente formale, ed in pochi anni ci ritroveremmo esattamente nella situazione attuale.

Naturalmente, proprio perchè la costruzione di queste nuove unità elementari, per la decisione politica e per la gestione responsabile del bilancio, si articoli in modo aderente al tessuto delle disposizioni legislative in vigore, mettendo in evidenza in maniera precisa i punti di responsabilità dirigenziale e le linee programmatiche fissate dal legislatore per l'azione di ciascun Ministero, il testo prevede una delega nell'ambito del cui esercizio sarà possibile valutare e articolare in maniera puntuale tutti i profili coinvolti dal processo di riforma. In particolare sarà possibile procedere in una ricognizione analitica di tutti gli oggetti dei capitoli, creando uno strumento effettivamente nuovo ed adeguato al disegno gestionale che si viene proponendo.

Nel Capo II sono state organizzate una serie di innovazioni che tengono conto soprattutto della più recente esperienza parlamentare: si tratta, in buona sostanza, delle proposte contenute in un disegno di legge (atto Senato n. 1593, poi atto Camera n. 2479) che nella passata legislatura ottenne il consenso del Senato e trovò nell'azione della Commissione bilancio di quel ramo del Parlamento un importante elemento di elaborazione e propulsione. Il testo tiene conto anche del successivo lavoro svolto dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati, rivolto soprattutto ad allargare il campo dell'intervento al tema della riclassificazione. Dunque i Capi I e II tengono complessivamente conto del lavoro già svolto in Parlamento nelle due Commissioni bilancio. Tutto il Capo II costituisce in particolare un ulteriore rafforzamento dei meccanismi che presidiano l'obbligo costituzionale di copertura. Le Camere, nella loro autonomia regolamentare, potranno valutare nelle forme e nei modi ritenuti più congrui, l'opportunità di introdurre ulteriori modifi-

che regolamentari che rendano ancora più preciso e compiuto il meccanismo di quantificazione degli oneri e reperimento di mezzi idonei; articolando e specificando ulteriormente anche a livello procedurale il senso politico-istituzionale più profondo dell'obbligo costituzionale di copertura: realizzare un perfetto e simultaneo rapporto di sinallagmaticità tra innovazioni normative che modificano l'equilibrio di bilancio, quale votato dalle Camere (o oggetto di discussione in fase di sessione di bilancio), e reperimento dei mezzi che garantiscano effettivamente il mantenimento di tale equilibrio; garantire condizioni per un'autentica assunzione di responsabilità del Governo e della maggioranza che lo sostiene e per un autentico controllo da parte dell'opposizione.

Il Capo III propone alcuni elementi di semplificazione nei termini di presentazione dei documenti finanziari, nonché una nuova disciplina dell'assestamento.

In particolare, sulla base dell'esperienza fatta in questi ultimi anni, si propone di riportare al 30 settembre il termine per la presentazione contestuale di tutti i documenti finanziari, eliminando sia l'esposizione economico-finanziaria da farsi a cura del Ministro del bilancio entro la prima settimana di ottobre, sia la successiva relazione che lo stesso ministro presenta al Parlamento entro febbraio sull'andamento dell'economia nell'anno precedente; il primo adempimento è ormai ridotto ad un fatto puramente rituale, il secondo appare un appuntamento largamente assorbito da altri momenti e profili del confronto politico-parlamentare.

Infine, sempre sulla base dell'esperienza, si propongono alcune limitate modifiche al quadro temporale e alle modalità di presentazione delle relazioni trimestrali di cassa.

Per quanto concerne la legge di assestamento era stata più volte auspicata una sua diversa configurazione, tale da valorizzarne il contenuto sostanziale in funzione anti-congiunturale e correttiva degli andamenti di finanza pubblica.

L'attuale struttura dell'assestamento consente unicamente la rimodulazione delle previsioni di gettito e, sulla base delle so-

pravvenute esigenze, degli oneri aventi carattere discrezionale, nonché degli incassi e dei pagamenti autorizzati, anche sulla scorta dell'effettiva consistenza dei residui accertata in sede di rendiconto del precedente esercizio.

A differenza di quanto si verifica in altri ordinamenti, il ruolo riconosciuto all'assestamento del bilancio risulta, quindi, estremamente limitato: non si possono proporre modifiche o integrazioni, che potrebbero essere invece necessarie sia per ricondurre l'andamento del fabbisogno del settore statale nei limiti programmati, sia per conferire una più idonea configurazione alle dotazioni di competenza ai fini della compatibilità con il quadro previsionale dell'anno successivo.

Trattasi di una neutralità non più giustificabile, tenuto conto dell'esigenza di assicurare da un lato una ragionevole elasticità alla manovra di finanza pubblica, in relazione all'andamento delle grandezze finanziarie e all'evoluzione dei sottostanti fenomeni reali dell'economia, dall'altro, la compatibilità della gestione del bilancio con gli obiettivi prefigurati al momento della decisione parlamentare relativa alla manovra di finanza pubblica.

Pertanto, il perseguimento degli obiettivi stabiliti dal Parlamento in sede di approvazione della manovra di bilancio potrebbe essere più facilmente conseguito con un provvedimento di assestamento che superi in qualche modo il carattere di legge formale stabilito con l'articolo 17 della legge n. 468 del 1978.

Si prevede, pertanto, che il provvedimento possa contenere variazioni complessivamente riduttive, oltre che compensative, con riferimento ai valori annuali e triennali del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato predeterminati dalla legge finanziaria; l'ambito di tali variazioni potrà riguardare le determinazioni di cui alle tabelle della legge finanziaria.

La legge di assestamento, inoltre, dovrà riflettere la struttura per unità previsionali di base definita per il bilancio di previsione.

\* \* \*

Il testo che si sottopone alla discussione parlamentare costituisce un elemento cruciale della politica di rinnovamento dell'azione amministrativa che questo Governo ha posto al centro del suo programma; esso è destinato ad assecondare e a rendere permanente quella gestione rigorosa ed efficiente delle risorse rappresentate nel bilancio statale che costituisce una precondizione generale di un più complessivo riesame analitico della validità e proficuità di tutti gli interventi e programmi di spesa. Questa azione di contenimento e riesame della spesa statale, con particolare riferimento agli interventi discrezionali, ha preso le mosse con l'impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente 1997-99 che

il Governo ha presentato alle Camere entro il mese di luglio; questa impostazione largamente si avvale di una forte responsabilizzazione della dirigenza amministrativa; nel prosieguo della gestione 1997, si opererà in modo da saldare il passaggio al nuovo quadro di classificazione con una incisiva e permanente azione di responsabilizzazione della dirigenza, nel senso del contenimento e della efficienza della spesa. Dunque il testo in esame rappresenta un anello essenziale per dare prospettiva ed impulso a quel processo di riorganizzazione, nel senso dell'efficienza e dell'economicità della spesa statale, i cui effetti in termini di correzione delle tendenze indesiderate sull'andamento della finanza statale assumono un significato obiettivamente rilevante nell'azione del Governo.

**DISEGNO DI LEGGE**

## CAPO I.

STRUTTURA E FORMAZIONE  
DEL BILANCIO DELLO STATO

## Art. 1.

1. I commi 1, 2, 3, 4, dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente è formato sulla base dei criteri e parametri indicati, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.

2. Il progetto di bilancio annuale di previsione è articolato, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione. Le unità previsionali sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero.

3. Per ogni unità previsionale di base sono indicati:

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

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

c) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui. Si



intendono per incassate le somme versate in Tesoreria e per pagate le somme erogate dalla Tesoreria.

4. Le somme comprese in ciascuna unità previsionale di base sono suddivise, relativamente alla spesa, in spese correnti, con enucleazione delle spese di personale, e spese di investimento.

4-bis. Formano oggetto di approvazione parlamentare, solo le previsioni cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 3. Le previsioni di spesa di cui alle medesime lettere costituiscono il limite per le autorizzazioni, rispettivamente, di impegno e di pagamento. Con appositi riassunti a corredo di ciascuno stato di previsione della spesa, le autorizzazioni relative ad ogni unità previsionale di base sono riepilogate secondo l'analisi economica e funzionale. Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri assegnano le risorse ai dirigenti generali responsabili della gestione.

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

4-quater. Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare ed integrato da un allegato tecnico. Nelle note preliminari della spesa sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale con tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel Documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento; sono altresì indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Nell'allegato tecnico sono indicati i contenuti di ciascuna unità previsionale e il

carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative, nonchè i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione. Nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata sono specificamente illustrati i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte e tasse, nonchè, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle disposizioni normative introdotte nell'esercizio recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. La nota preliminare di ciascuno stato di previsione espone, inoltre, in apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

*4-quinquies.* In apposito allegato allo stato di previsione, le unità previsionali di base sono ripartite in capitoli, ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli sono determinati in relazione al rispettivo oggetto per l'entrata e secondo il contenuto economico funzionale per la spesa. La ripartizione è effettuata con decreto del Ministro del tesoro d'intesa con le amministrazioni interessate. Su proposta del dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministro del tesoro, possono essere effettuate variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge. Sono escluse le variazioni compensative fra spese correnti e spese di investimento. La legge di assestamento del bilancio o eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione possono autorizzare compensazioni tra le diverse unità previsionali.

*4-sexies.* Le modifiche apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare, con apposita nota di variazioni, formano oggetto di ripartizione in capitoli,

fino all'approvazione della legge di bilancio».

2. I commi 5 e 6 dell'articolo 2 della citata legge n. 468 del 1978 sono sostituiti dai seguenti:

«5. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al Parlamento una relazione, allegata al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, sulla destinazione alle aree svantaggiate del territorio nazionale, in conformità della normativa comunitaria, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli ministeri per gli interventi di rispettiva competenza.

6. In apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono esposte, per unità previsionali di base, le risorse destinate alle aree previste dal comma 5, relativamente alle spese correnti per il personale in attività di servizio e per trasferimenti, nonché per tutte le spese in conto capitale, con esclusione delle erogazioni per finalità non produttive».

#### Art. 2.

1. Il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

«2. Il bilancio pluriennale è redatto per unità previsionali di entrata e di spesa; nell'ambito di quest'ultima vengono evidenziati i trasferimenti correnti e di conto capitale verso i principali settori di spesa decentrata. Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente».

#### Art.3.

1. Dopo l'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è inserito il seguente articolo:

«Art. 4-bis. - (*Formazione del bilancio*). -  
1. In sede di formulazione degli schemi de-

gli stati di previsione i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero. Nel corso di incontri, da tenersi con ciascuna amministrazione, la Ragioneria generale dello Stato individua in sede tecnico-amministrativa, gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata, con riferimento alle singole unità previsionali. Nella stessa sede, esamina lo stato di attuazione dei programmi in corso, ai fini della proposta di conservazione in bilancio come residui delle somme già stanziare per spese in conto capitale e non impegnate. In ogni caso tale conservazione non potrà protrarsi oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione. Al termine degli incontri il Ministro del tesoro, sulla base delle esigenze finanziarie come sopra definite, predispone il progetto di bilancio di previsione».

2. Nel secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, ed integrazioni, le parole «non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono» sono sostituite dalle seguenti «non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione,».

#### Art. 4.

1. I primi sei commi dell'articolo 6 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«Le entrate dello Stato sono ripartite in:

a) titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;

b) unità previsionali di base, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;

c) categorie, secondo la natura dei capitoli;

d) capitoli, secondo il rispettivo oggetto, ai fini della rendicontazione.

Le spese dello Stato sono ripartite in:

a) funzioni-obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini;

b) unità previsionali di base, ai fini dell'approvazione parlamentare. Nell'ambito delle unità previsionali di spesa gli stanziamenti sono distinti a seconda che siano di pertinenza della parte corrente, con enucleazione delle spese per il personale, o della parte in conto capitale. La parte in conto capitale comprende le partite che attengono agli investimenti diretti ed indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonchè ad operazioni per concessione di crediti. La parte corrente comprende tutte le altre spese, escluso il rimborso di prestiti e l'onere degli ammortamenti, che sono esposti in una autonoma previsione di spesa;

c) capitoli, secondo il contenuto economico della spesa riferito alle categorie di cui al comma 2-bis, ai fini della gestione e della rendicontazione.

In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro viene presentato un quadro contabile da cui risultino:

a) le categorie in cui viene classificata la spesa di bilancio secondo l'analisi economica;

b) le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.

In appendice a tale quadro contabile, appositi prospetti danno dimostrazione degli eventuali incroci tra i diversi criteri di ripartizione.

La numerazione delle funzioni-obiettivo, delle unità previsionali di base, delle categorie e dei capitoli può essere anche discontinua in relazione alle necessità della codificazione meccanografica».

## CAPO II.

### INTEGRAZIONI E MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI CHE REGOLANO LE MODALITÀ DI ASSOLVIMENTO DELL'OBBLIGO COSTITUZIONALE DI COPERTURA FINANZIARIA

#### Art. 5.

1. All'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) alla lettera a) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, sia l'utilizzo per rate di ammortamento di mutui ovvero per limiti di impegno di accantonamenti non iscritti per tali finalità nei predetti fondi speciali»;

2) alla lettera b), dopo le parole: «autorizzazioni legislative di spesa» sono inserite le seguenti: «, con esclusione di riduzioni riferite a normative organiche che disciplinano il funzionamento delle amministrazioni pubbliche».

b) Al comma 2, le parole da: «I disegni di legge» fino a: «coperture» sono sostituite dalle seguenti: «I disegni di legge, gli schemi di decreti legislativi e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture»;

c) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. In ogni caso il Governo, ove ravvisi la sussistenza di profili rilevanti ai fini del rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, può trasmettere una relazione tecnica su proposte legislative ed emendamenti di iniziativa parlamentare, dandone immediata comunicazione al Presidente della Camera presso la quale il testo è esaminato.».

d) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. Le pubbliche amministrazioni che vengano a conoscenza di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio, ne danno immediata comunicazione al Ministero del tesoro. Ove tali decisioni producano nuovi e maggiori oneri rispetto alle spese autorizzate, il Ministro del tesoro, sentito il Ministro del bilancio e della programmazione economica, ne informa il Consiglio dei ministri, che, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza di decisioni di altri organi giurisdizionali, presenta al Parlamento le proposte necessarie per definire una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale».

2. All'articolo 11-*quater* della citata legge n. 468 del 1978, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel comma 3:

1) dopo le parole: «leggi di spesa», è inserita la parola: «corrente»;

2) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso di spese obbligatorie l'onere a regime non può eccedere di oltre il 10 per cento l'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale; ove l'eccedenza risulti maggiore, la stessa legge di spesa deve stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza tra l'onere a regime e quello previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale»;

b) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. In ogni caso e anche per gli oneri che non superino il triennio iniziale, ove, nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa o di minore entrata, emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della quantificazione dell'onere e della definizione della copertura finanziaria, il Governo è tenuto a proporre le conseguenti misure di correzione, nel rispetto dei vincoli di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 11, utilizzando i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ovvero gli strumenti di cui all'articolo 11, comma 3, lettere a), e) ed i), ove possibile.»;

c) al comma 4, dopo le parole: «in apposito allegato», sono inserite le seguenti: «per le leggi che comportano oneri correnti a carattere permanente i casi e l'entità degli scostamenti in fase di attuazione rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria nonchè».

### CAPO III.

#### TERMINI DI PRESENTAZIONE DEI DOCUMENTI FINANZIARI E NUOVA DISCIPLINA DELL'ASSESTAMENTO

##### Art. 6.

1. L'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

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

a) entro il 30 giugno il Documento di programmazione economico-finanziaria;

b) entro il 30 settembre il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vi-



gente, il disegno di legge finanziaria, la relazione previsionale e programmatica, nonché le previsioni aventi ad oggetto il conto consolidato del settore statale, il bilancio pluriennale programmatico ed i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

2. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, prevista dall'articolo 12 comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è consultata dal Governo sugli atti e disegni di legge di cui al comma 1 e trasmette alle Camere il proprio parere. L'articolo 7 della legge 14 giugno 1990, n. 158, è abrogato».

#### Art. 7.

1. Il comma 1 dell'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

«1. Entro il 30 giugno di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il Documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale».

2. La lettera c) del primo comma dell'articolo 2, della legge 27 febbraio 1967, n. 48, è abrogata.

#### Art. 8.

1. All'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Con la legge di assestamento possono essere introdotte variazioni complessivamente riduttive, oltre che compensative, con riferimento ai valori, annuali e trienna-

li, del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato già determinati con la legge finanziaria. L'ambito di tali variazioni, compensative o riduttive, può riguardare le lettere *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)* e *i)* di cui al comma 3 dell'articolo 11»;

*b)* il quarto comma è sostituito dal seguente:

«Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascuna unità previsionale, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa, ove tale attribuzione non sia stata disposta nello stesso provvedimento legislativo, nonchè ripartendo in capitoli le diverse unità previsionali di entrata e di spesa».

#### Art. 9.

1. I commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«1. La relazione previsionale e programmatica contiene anche l'aggiornamento della stima del fabbisogno di cassa dell'intero settore pubblico costituito dal settore statale, dagli enti di cui all'articolo 25 e dalle regioni nonchè delle previsioni sull'andamento dell'economia nell'anno in corso, tenendo conto dei risultati del primo semestre, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e dell'espansione del credito interno.

2. Entro i mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre di ciascun anno il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della Tesoreria, rispettivamente, nell'anno precedente, e nei primi tre trimestri dell'anno in corso, nonchè sui risultati di cassa dell'intero settore pubblico costituito dal settore statale, dagli enti di cui all'articolo 25 e dalle regioni nei medesimi periodi. La relazione sui ri-

sultati dell'anno precedente contiene un'analisi dei flussi finanziari e dell'espansione del credito totale interno. Le relazioni prodotte a giugno e a settembre sono allegare rispettivamente al Documento di programmazione economico-finanziaria e alla relazione previsionale e programmatica».

2. Il comma 8 del citato articolo 30 della legge n. 468 del 1978 è abrogato.

#### CAPO IV.

### DELEGA PER LA RISTRUTTURAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

#### Art. 10.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo diretto ad individuare le unità previsionali di base del bilancio. Il decreto si uniformerà ai seguenti principi e criteri direttivi, tenuto conto anche di quanto stabilito dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive integrazioni e modificazioni:

a) rendere più razionali, significative e trasparenti le scelte del Governo e del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa e, all'interno di esse, sulla loro destinazione finale, avuto riguardo alla identificazione delle connesse responsabilità della gestione;

b) razionalizzare la gestione finanziaria e l'azione amministrativa, collegando la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e alla disciplina del procedimento; a tal fine saranno analiticamente riconsiderati gli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, riorganizzando, ove necessario, la normativa che fa da supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete o assorbite;

c) individuare in modo certo il responsabile della unità previsionale e dei relativi procedimenti;

d) determinare, per ciascuna unità previsionale, l'autorizzazione ai pagamenti sulla base dell'integrazione tra i flussi informativi provenienti dal Servizio di tesoreria provinciale dello Stato, dal Sistema informativo della Direzione generale del tesoro e dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato;

e) introdurre, per determinati programmi di spesa individuati con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro del tesoro, la possibilità di riportare sulla competenza dell'esercizio successivo le somme autorizzate e non impegnate;

f) disciplinare la procedura di formazione del bilancio sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale;

g) introdurre, ai fini della gestione, una contabilità analitica per centri di costo.

2. In funzione degli obiettivi di cui al comma 1, il decreto legislativo ivi previsto provvederà altresì a ristrutturare il rendiconto generale dello Stato prevedendo la suddivisione in capitoli delle unità previsionali, in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze, di entrata e di spesa, evidenziando le entrate realizzate e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli obiettivi delle principali leggi di spesa.

#### Art. 11.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 10, con regolamento governativo, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvederà a modificare ed integrare il regola-

mento di contabilità generale dello Stato, anche sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367.

2. Con la stessa procedura di cui al comma 1 sono emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione dei programmi comuni a più amministrazioni, anche mediante la confluenza in un unico fondo degli stanziamenti autorizzati negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni interessate, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili che disciplinano i programmi comuni.

3. Le disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 13, 16, 17, 18 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 1998.

4. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 1, un testo unico che raccolga, coordini e raccordi tutte le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano la formazione e la gestione del bilancio dello Stato. Nell'esercizio di tale delega, sulla base dei criteri e dei principi direttivi che presiedono alla nuova struttura del bilancio e alla sua gestione, il Governo è autorizzato altresì ad apportare alla suddetta normativa le modifiche e le integrazioni necessarie alla redazione del testo unico.





