

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 1217, 375, 643 e 967-A

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE COVIELLO)

**Comunicata alla Presidenza l'11 novembre 1996**

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

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 (1217)

**presentato dal Ministro del tesoro e del bilancio  
e della programmazione economica  
di concerto col Ministro per la funzione pubblica  
e gli affari regionali**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 1996**

---

E SUI

## **DISEGNI DI LEGGE**

Norme in materia di contabilità di Stato (375)

**d'iniziativa dei senatori VEGAS, GRILLO, LA LOGGIA,  
D'ALÌ, VENTUCCI e MUNGARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 1996**

---

Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, recante norme  
di contabilità generale dello Stato e in materia di bilancio (643)

**d'iniziativa dei senatori VEGAS, GRILLO, LA LOGGIA,  
D'ALÌ, VENTUCCI e MUNGARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 1996**

---

Riforma del bilancio dello Stato (967)

**d'iniziativa dei senatori VEGAS, GRILLO, LA LOGGIA, VENTUCCI,  
AZZOLLINI, D'ALÌ e MUNGARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 1996**

---

*dei quali la Commissione propone l'assorbimento nel testo  
proposto per il disegno di legge n. 1217*

## INDICE

Relazione .....	Pag.	4
Disegno di legge d'iniziativa del Governo e testo proposto dalla Commissione .....	»	17
Disegno di legge:		
n. 375, d'iniziativa dei senatori Vegas ed altri .....	»	39
n. 643, d'iniziativa dei senatori Vegas ed altri .....	»	42
n. 967, d'iniziativa dei senatori Vegas ed altri .....	»	43

ONOREVOLI SENATORI. - Il provvedimento che la 5<sup>a</sup> Commissione sottopone all'Assemblea va inquadrato nella politica istituzionale e finanziaria perseguita dagli inizi degli anni '90.

Il tema, che per l'anticipata interruzione della XII legislatura non ha trovato una compiuta definizione e che si affronta con il presente testo, rappresenta un punto significativo del programma del governo Prodi e del suo disegno riformatore. Si tratta della riforma degli strumenti di politica economica e finanziaria, nella quale vengono affrontati i fondamentali rapporti tra Governo e Parlamento, con implicazioni anche di ordine costituzionale, e inoltre si mira a portare a termine il lungo dibattito sul processo di riforma del bilancio e della contabilità generale dello Stato, connettendola ai temi e ai fatti dell'economia reale, al cui andamento va finalizzata la manovra di finanza pubblica. Esso costituisce perciò un provvedimento rilevante dal punto di vista politico e come tale è formalmente e sostanzialmente collegato alla politica di finanza pubblica per il prossimo triennio.

Tra l'altro, la Corte dei conti ha espresso «un giudizio largamente positivo», sia pure sollevando una serie di punti, alcuni dei quali peraltro superati dal dibattito.

Sul disegno il Governo e la Commissione hanno esercitato un sforzo notevole di coerente riferimento a fondamentali atti normativi di politica dell'amministrazione pubblica, come in particolare la riforma Amato sul pubblico impiego (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) e l'ammodernamento del procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), nonché gli atti riformatori proposti dal Governo, contestualmente al presente provvedimento, in materia di decentramento amministrativo e di federalismo fiscale.

La proposta di riforma del bilancio rappresenta soprattutto la tappa finale e il frutto di un dibattito e di una elaborazione, insieme politica e di studio, cui hanno partecipato, ormai dal 1987, tutti i soggetti che, a vario titolo di responsabilità, sono impegnati nelle istituzioni finanziarie pubbliche. Va peraltro sottolineato il messaggio ambizioso, lanciato dal Governo e dai Ministri proponenti e pienamente accolto dalla Commissione, di coniugare la gestione del bilancio, da una parte, con una amministrazione responsabile ed efficiente e, dall'altra, con controlli più efficaci, sia nel riscontro dell'indirizzo politico sia in quello dei risultati finali assicurati al Paese.

Attraverso la più ampia e puntuale discussione e ogni sforzo possibile di perfezionamento del testo, la Commissione bilancio ha inteso raccogliere l'eredità del dibattito, ripresa nella proposta governativa al suo esame, beneficiando, per questo lavoro istruttorio, degli apporti di vari soggetti, tra cui il lavoro meritorio dell'allora senatore Andreatta, Presidente della Commissione nella X legislatura, che ispirò e guidò una indagine conoscitiva su ipotesi di revisione delle disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese del bilancio dello Stato. Furono acquisiti contributi della Commissione tecnica per la spesa pubblica, della Commissione di studio presieduta dal professor Giannini, della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato. Va richiamato anche il lavoro intenso e apprezzato del Servizio del bilancio del Senato, che procedette alla redazione di uno schema sperimentale di riclassificazione del bilancio statale in 250 voci, secondo linee di aggregazione che precorrevano il testo oggi all'esame.

Nella breve XI legislatura gli uffici del bilancio, di supporto alla Commissione, provvedettero a redigere un nuovo testo base di

riclassificazione di bilancio che restò allo stato di documento di lavoro. Durante la XII legislatura fu avviato e concluso, presso la Commissione bilancio del Senato, un vero e proprio *iter* parlamentare su un testo di modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (incentrato sulle questioni di copertura finanziaria delle leggi con oneri continuativi). Passato all'omologa Commissione della Camera, su quel testo fu discussa una nuova ipotesi di riclassificazione del bilancio dello Stato, ma l'anticipata interruzione della legislatura impedì che si giungesse a varare un provvedimento conclusivo.

Va menzionato ancora il bilancio sperimentale (applicato alla previsione, all'assestamento ed al rendiconto) elaborato da qualche anno dalla Ragioneria generale dello Stato: l'esercizio di aggregazione dei capitoli è basato prevalentemente sulla classificazione amministrativa (rubriche) e non si inoltra ancora nel processo di adattamento alla nuova organizzazione amministrativa.

Infine, va ricordato l'impegno della Corte dei conti con una serie di contributi tradotti anche in referti al Parlamento, da ultimo quello del luglio 1995; la nuova struttura di bilancio ipotizzata dalla Corte è articolata, al primo e più ampio livello di ripartizione delle risorse, per «unità operative»: questo aggregato identifica unitariamente la funzione obiettivo cui si legano la gestione delle risorse finanziarie e dell'attività amministrativa e il centro responsabile della gestione.

Si arriva così alle proposte in esame, con un significativo livello di attenzione tra i senatori della Commissione, come testimoniano i pregevoli disegni di legge all'esame, già elaborati e ripresi dal senatore Vegas, che ne è primo firmatario, nonché gli spunti di riflessione (sul problema dei residui, del patrimonio e su altri temi) già emersi, anche grazie al contributo dei senatori e dei rappresentanti del Governo, discutendo dell'assestamento di bilancio.

L'obiettivo di fondo della proposta governativa è quello di dare soluzione al problema del rapporto tra indirizzo politico, responsabilità della dirigenza pubblica e gestione efficiente delle risorse. In proposito,

pare appropriato anzitutto il modo con cui il disegno di legge governativo si salda alla riforma organizzativa della pubblica amministrazione avviata con la delega di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1997, n. 421 e con il decreto legislativo n. 29 del 1993 che l'ha regolamentata. Quello che ci si accinge a compiere è il secondo passo e il completamento di quella riforma. Si tratta difatti di fissare e consolidare le «missioni» delle strutture amministrative e fornire alle stesse procedure contabili e finanziarie responsabilizzanti, avendole vincolate alla predeterminazione di obiettivi di prodotto finale, per controllarne i risultati.

Si prevede che l'unità cardine utile per l'autorizzazione parlamentare sia un aggregato - che viene definito «unità previsionale di bilancio» - collegato a un livello di responsabilità dirigenziale che esprime una linea di intervento con una sua omogeneità e complementarietà interna. Dovrà poi essere costruita una scala disaggregata di unità finanziarie minori ai fini di gestione, rendicontazione e controllo, oltre a un corredo appropriato di indicatori, tendenzialmente diretti a significare quantità fisiche di prodotto finale che permettano di affiancare al controllo sugli impegni e sui pagamenti quello sui risultati.

Va peraltro sottolineato come nel nuovo sistema permanga l'articolazione dell'unità di bilancio come «capitolo» e la relativa rappresentazione in apposito allegato del singolo stato di previsione; d'altro canto, allorchè il Parlamento richiede di modificare, come è in sua facoltà, le risorse allocate tra più unità previsionali di bilancio, motiva l'operazione all'Esecutivo il quale non potrà non tenerne conto nella successiva modulazione in capitoli.

Il consenso pertanto è pieno sullo schema generale prospettato nella relazione al disegno di legge n. 1217 che si basa sul fatto che l'obiettivo della riforma del bilancio e del rendiconto generale dello Stato è «la costruzione di un modulo di presentazione delle risorse in entrata e in uscita che consenta di attivare profili di controllo sui risultati, costi e rendimenti raccordati in modo stretto all'individuazione di auten-

tiche aree di responsabilità amministrativa».

Certo, dal punto di vista dell'indirizzo politico e del controllo parlamentare sull'Esecutivo, sussiste una forte innovazione rispetto al modello che si sta tentando di lasciarci alle spalle. Esso determinava un diffuso disagio nell'esercizio del mandato parlamentare per via dei mille rivoli (oltre 6.000 capitoli) del bilancio in cui si trovava finora ad essere distribuita la spesa pubblica e che rende l'attuale struttura dei documenti finanziari poco idonea a rappresentare, in modo intelligibile, lo svolgersi dei flussi finanziari tra lo Stato e le imprese e le famiglie beneficiarie e tanto meno le finalità della programmazione economica e del sostegno alla condizione sociale nel paese.

Con il nuovo sistema potrà realizzarsi quindi una migliore comprensione, per parlamentari e cittadini, delle decisioni e delle politiche di finanza pubblica. Il concentrarsi del potere degli organi parlamentari nell'indirizzo e nel controllo per aree programmatiche di intervento, per settori unitari di azione amministrativa, per servizi finali forniti alla comunità, in sintesi lo sforzo di rendere più significativa, trasparente e responsabile la decisione parlamentare, ad avviso del relatore, non deprime ma esalta l'esercizio della sovranità che compete a questi organi. I quali possono far conto, nel sistema delineato dalla proposta governativa, su una seconda, seppur minore, sessione dedicata alla verifica e alla correzione degli andamenti di finanza pubblica: è quanto si instaura, appunto, attraverso gli adempimenti concentrati a metà anno (Documento di programmazione economico-finanziaria, assestamento allargato eccetera). Se poi si tiene conto del presidio affidato alla Corte dei conti, oltre che per la legittimità, anche per la verifica di efficienza dell'azione amministrativa, i ruoli propri della democrazia parlamentare son fatti salvi e resi anche più incisivi. Limitati appaiono quelli che taluno sottolinea come rischi di una delega poco condizionata conferita al potere esecutivo e quindi i rischi di una deresponsabilizzazione politico-parlamenta-

re, mentre maggiori possibilità si aprono, invece, per un più efficace e finalizzato impiego delle risorse pubbliche. D'altra parte, il significato che si evince dal risultato referendario che ha modificato il sistema elettorale va verso il rafforzamento del ruolo di iniziativa e di gestione del Governo, ma richiede al Parlamento indirettamente di rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo.

Il testo del Governo regola anche tematiche ulteriori rispetto ai lavori pregressi sulla riclassificazione del bilancio: la razionalizzazione della procedura di assestamento e il perfezionamento delle regole di copertura delle leggi pluriennali di spesa.

La proposta governativa, nel suo complesso, tenuto conto che sono in avvio riforme istituzionali e modifiche sostanziali dell'organizzazione amministrativa sul territorio, affronta insomma un gruppo importante di problemi, legati alla programmazione finanziaria, con soluzioni adeguate. Nonostante aspetti problematici che sono stati poi discussi durante il dibattito in Commissione, il provvedimento sicuramente merita un atteggiamento positivo, essendo volto a fronteggiare il non facile e non breve percorso di rientro verso gli equilibri di finanza pubblica e ad assicurare trasparenza nella destinazione delle risorse, responsabilità della loro gestione ed esercizio agevole dei vari presidi di controllo.

Rinviando per il dettaglio all'esauriente relazione che accompagna il disegno di legge governativa per il dettaglio in cui si articola la proposta del Governo, se ne ricordano per linee generali i passaggi essenziali.

Il provvedimento è costituito da tre capi che modificano direttamente le corrispondenti disposizioni della legge n. 468 del 1978, sostituendole o integrandole, e di un capo IV, recante un'articolata delega al Governo, per disciplinare applicativamente la riforma proposta.

Il capo I disciplina il bilancio di previsione dello Stato istituendo, anzitutto, l'unità previsionale di base, in corrispondenza di un unitario centro di responsabilità amministrativa che appunto la gestisce; essa rappresenta l'aggregato finanziario di riferimento per l'approvazione parlamentare. Vo-

lendosi scoraggiare una volta per tutte l'applicazione del criterio della spesa storica incrementale, vengono scanditi i passaggi diretti alla formulazione delle previsioni in modo piuttosto innovativo; si formalizzano gli incontri preliminari tra Ragioneria e ciascuna amministrazione per accertare lo stato di attuazione di programmi e interventi e quantificare gli oneri del nuovo periodo previsivo, previa indicazione, da parte delle amministrazioni, «degli obiettivi che intendono conseguire in termini di servizi e di interventi e degli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati». Di questo si darà conto appunto nelle note preliminari. L'intento di ancorare l'azione delle amministrazioni, per la quale si richiedono le risorse, a più realistiche quantificazioni fa proporre anche la classificazione delle spese per funzioni-obiettivo come riferimento sia per le politiche di settore sia per le auspiccate misurazioni del prodotto amministrativo, «ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini». Da rimarcare anche le nuove disposizioni che rafforzano gli obblighi nel caso dei decreti legislativi del Governo in materia di «note tecniche» necessarie a quantificare gli oneri recati dai provvedimenti.

Di rilievo appare anche la rinnovata disciplina della relazione ministeriale sull'intervento nelle «aree svantaggiate», come rappresentato nei vari stati di previsione. Qui forse è da ricuperarsi, tuttavia, un minimo di coordinamento, o forse la unificazione, con la relazione già prevista, per la stessa data del 30 settembre, dall'articolo 7 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341.

Il capo II potenzia le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, modificando le disposizioni che regolano attualmente la formulazione delle leggi di spesa pluriennale, per le quali si irridiscono gli obblighi di quantificazione degli oneri, in specie per la fase di regime; viene infine ridisciplinato in termini di contenimento l'effetto espansivo della

spesa conseguente a decisioni giurisdizionali.

Il capo III concentra in due scadenze essenziali (30 giugno e 30 settembre) i termini di presentazione dei documenti finanziari, formula la nuova disciplina dell'asestamento trasformando da formale a sostanziale la relativa legge - che può ora modificare i saldi della legge finanziaria, sia pure solo in termini riduttivi o compensativi - e impegna, infine, il Ministro del tesoro a informare più efficacemente su fabbisogni e risultati di cassa del settore pubblico allargato. Sul fatto di innovare la valenza dell'asestamento sussistono in verità opinioni diverse ed anche contrarie alla proposta del Governo, motivate principalmente con l'argomento dell'inopportunità di bloccare due volte, in corso d'anno, il Parlamento nelle decisioni relative alle autorizzazioni di quadro finanziario. D'altro canto, l'esperienza degli ultimi anni - e inevitabilmente di quelli più prossimi a noi - è quella del rincorrersi di «manovre» di aggiustamento dei conti, che forse meglio potrebbero collocarsi in sessioni ancorate a precise procedure. È da valutarsi se la miglior soluzione di questo problema vada cercata in norme coordinate da collocarsi in questo provvedimento ovvero nel Regolamento di ciascuna Camera.

Il capo IV, infine, reca principi e criteri di delega al Governo, da esercitare a cascata in un arco biennale, per tre operazioni di produzione normativa: individuare le unità previsionali di base, apportare le integrazioni necessarie a stringere i nessi tra quelle e i centri responsabili della loro gestione, uniformare il rendiconto alle nuove aggregazioni, assicurando le verifiche di efficacia sul piano dei risultati conseguiti; adeguare alla nuova struttura del bilancio il regolamento di contabilità generale dello Stato; emanare un testo unico sulle norme di formazione e gestione del bilancio dello Stato.

In Commissione, nel dibattito seguito alla relazione, sono emersi i temi che non trovavano compiuta disciplina nel provvedimento del Governo (ridefinizione dell'unità oggetto di approvazione parlamentare, ade-

guamento all'Unione europea monetaria e finanziaria, conto del patrimonio, problema della tesoreria e valutazione dell'istituto del riporto).

Iniziando dal problema del patrimonio, la proposta del Governo, che trattava indirettamente la questione disciplinando la rendicontazione, che comprende anche il conto del patrimonio, dettava linee per una rappresentazione e per una gestione genericamente informata a criteri di efficienza ed efficacia. Ma la sensazione è stata che, proprio in una fase in cui anche il patrimonio dello Stato assume una valenza peculiare ai fini della gestione della finanza pubblica nel suo complesso - come dimostra il ruolo e il peso nella strategia del Governo della materia delle dismissioni - sicuramente qualcosa in più si poteva fare al riguardo. Si trattava infatti non tanto di ribadire l'antica questione della sottoposizione ad approvazione parlamentare del conto del patrimonio, quanto piuttosto della evidenziazione - nell'esercizio della delega - di un criterio di gestione del patrimonio che per determinati beni - si pensi a quelli che hanno una valutazione di mercato - fosse effettivamente improntato a criteri di economicità o di riferimento a parametri di mercato. Laddove dunque fosse tecnicamente possibile attuare una classificazione dei beni pubblici come suscettibili di determinare reddito, si trattava di stabilire che anzitutto un tale obiettivo va perseguito e poi che se ne dovesse dare menzione per singola unità operativa, nel cui complesso si articola poi il conto del patrimonio e dunque lo stesso rendiconto. Anche da questa strada passa infatti il potere effettivo del Parlamento di effettuare un controllo efficace sulla gestione della finanza pubblica.

Anche quello della tesoreria è un tema complesso e tale da offrire spunti di ordine non solo finanziario. La sensazione diffusa è infatti che la tesoreria, da sistema di pagamenti e cassa di compensazione, abbia assunto in qualche caso una valenza ulteriore, svolgendo una funzione di controbilanciamento delle decisioni di bilancio in senso stretto e quindi alterando nei fatti il senso delle deliberazioni del Parlamento

sotto quest'ultimo versante. Occorre però sempre ricordare preliminarmente che l'attuale assetto è pensato per permettere il controllo da parte dello Stato della notevole entità di masse finanziarie trasferite ad enti pubblici. Deve sempre risultare chiaro, dunque, che con qualsiasi altro sistema la conseguenza non può che essere l'attenuazione di questa capacità di controllo di tipo finanziario, perchè inevitabilmente i fondi sarebbero gestiti da entità diverse dalla tesoreria unica.

Si tratta dunque di decidere se continuare o meno a privilegiare l'obiettivo del controllo dal centro della liquidità di enti pubblici percettori di trasferimenti statali e titolari per legge di tali fondi. È opinione del relatore che, in prospettiva, occorrerà chiedersi in quale misura l'attuale assetto possa continuare a reggere man mano che si sarà riconosciuto il ruolo istituzionale delle regioni e degli enti locali, la cui autonomia sempre più difficilmente si armonizzerà con lo stesso istituto della tesoreria unica. In altre parole, sul piano istituzionale potrebbe emergere sullo sfondo una divaricazione tra esigenze congiunturali della finanza pubblica statale e processo a medio termine di attuazione di un ordinamento di tipo federale. D'altra parte, sottoporre al voto del Parlamento il fabbisogno non sembra una soluzione efficace, perchè si rischierebbe di porre un limite giuridico ad un fatto meramente gestionale, tra l'altro in gran parte dipendente dalle decisioni di enti esterni allo stesso Stato. Oltre tutto, il Parlamento già vota il limite massimo di titoli pubblici da emettere *ex novo*, che in fin dei conti è la copertura di un determinato fabbisogno.

Sicuramente, per intanto, il problema della tesoreria può però trovare un'attenzione sotto il profilo della trasparenza dei suoi conti, al momento alquanto carente. Un'idea che sembrava poter essere sviluppata era quella di pervenire anzitutto ad un raccordo con i conti di cassa del settore statale, distinguendo i soggetti pubblici o privati quali detentori di conti e separando i conti alimentati solo con mezzi provenienti dal bilancio da quelli in cui confluiscono

entrate proprie degli enti, nonchè dando evidenza delle risorse da indebitamento di enti esterni transitate attraverso i conti di tesoreria.

Altro tema era che dalle risultanze dell'indagine conoscitiva avviata nella scorsa legislatura dalla Giunta per gli affari europei e ripresa dall'attuale organismo sull'attuazione del Trattato di Maastricht era emersa la questione delle politiche di correzione dei disavanzi superiori al 3 per cento del prodotto interno lordo, una volta attuata la moneta unica, e delle relative conseguenze sulla stessa struttura degli strumenti nazionali di finanza pubblica a seguito del patto di stabilità dell'Unione europea. Occorreva quindi riflettere sull'opportunità di approntare strumenti di tipo strutturale per omogeneizzare la cornice contabile del nostro paese nel quadro dell'appartenenza ad un sistema monetario e finanziario di tipo sopranazionale. Vanno rammentati in proposito gli spunti di riflessione già focalizzati dai ministri Maserà e Motzo nel corso della citata indagine conoscitiva.

Per quanto riguardava il tema del «riporto», la cui istituzione veniva proposta attraverso un principio di delega (articolo 10, primo comma, lettera e), si trattava di una questione molto delicata, particolarmente considerando la disposizione insieme a quella che estende fino a tre esercizi la impegnabilità delle somme del conto capitale mantenute nel conto dei residui. Sulla base della versione iniziale del testo, il Governo avrebbe goduto delle facoltà di «riportare» a nuovo in conto competenza anche per le spese correnti, sia pure solo e sempre per i programmi individuati dalla Presidenza del Consiglio. Si sarebbe potuto effettivamente innescare una catena per la quale, potendosi accumulare le disponibilità in conto competenza di anno in anno (con evidente effetto sul saldo netto da finanziare), l'amministrazione avrebbe potuto sentirsi meno incentivata al sollecito utilizzo delle somme assegnate.

Altri temi meritavano di essere affrontati con particolare riguardo, tra cui, forse tra i più rilevanti, il livello a cui si deve collocare il controllo parlamentare. La soluzione go-

vernativa era di spostare tale livello in riferimento al grappolo di capitoli costituito dalla unità previsionale di base. Ma certo - essendo la questione della specializzazione del bilancio e in particolare quella della specializzazione del voto sul bilancio storicamente una delle questioni-cardine del diritto del bilancio - il tema non poteva ritenersi così esaurito. Collegata a questa era l'altra questione non meno rilevante dei limiti dello storno in via amministrativa tra capitoli all'interno delle unità previsionali e della contezza che di ciò si dovesse o meno rendere al Parlamento, per permettere a quest'ultimo di seguire l'andamento della gestione.

Altra questione era quella di una esaustiva rappresentazione dei debiti cosiddetti sotto la linea e quindi essenzialmente (e indirettamente) se si dovesse iniziare ad adottare una contabilità anche di tipo economica, se la questione va posta sotto il profilo della copertura finanziaria e non solo avuto riguardo alla rappresentazione contabile. Infine, si trattava di valutare se riprendere l'antica istanza di un voto parlamentare anche sui dati di fabbisogno, oltre che di bilancio, e se aprire la contabilità pubblica alle nuove contabilità cosiddette «ecologiche».

Proprio allo scopo di meglio valutare tali difficili problemi, la Commissione ha costituito un apposito comitato ristretto, che, dopo un lavoro approfondito e costruttivo, ha partorito una serie di proposte su ciascuno dei problemi più rilevanti emersi dal testo governativo e dalla discussione generale, proposte su cui si è registrato il consenso unanime dei vari Gruppi parlamentari e del Governo stesso.

Anzitutto, è stata affrontata la questione principale, ossia il livello a cui si situa l'approvazione parlamentare nell'ambito dell'accorpamento dei capitoli nell'unità previsionale che è questione principe, come è stato dianzi rilevato, in materia di diritto del bilancio e del diritto pubblico nel senso più vasto. E il lavoro svolto dal comitato ristretto si è articolato su due versanti.

Da un lato si è inteso spostare verso «il basso» all'interno dell'unità previsionale di

base il livello dell'approvazione parlamentare e dunque dell'emendabilità. Dall'altro, si è inteso ampliare l'apparato conoscitivo a disposizione del Parlamento anche a livello di singolo capitolo.

Sotto il primo versante, l'emendamento approvato, pur salvaguardando l'unità previsionale come aggregato-obiettivo ai fini della deliberazione delle Camere, modifica però la struttura dell'unità previsionale di base, che viene suddivisa, proprio ai fini dell'approvazione parlamentare, in unità relative alla spesa corrente e alla spesa in conto capitale. Le unità relative alla spesa corrente vengono inoltre ulteriormente suddivise in sotto-unità, che permettono di enucleare le spese di funzionamento ed intervento. Si prevede inoltre l'individuazione di ulteriori partite, ai soli fini conoscitivi: segnatamente per la spesa in conto capitale quelle dedicate agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonchè ad operazioni per concessioni di crediti; le unità correnti per spese di funzionamento, con enucleazione degli oneri di personale, nonchè quelle per interventi sono comprensive di tutte le altre spese.

Il risultato dell'operazione deve essere ben chiaro. Il livello dell'approvazione parlamentare si situa a livello dell'unità operativa, ma può scendere ad un gradino inferiore al suo interno, che è dato appunto dalla divisione per titoli (corrente e capitale) e all'interno del primo titolo per quota per interventi e quota di funzionamento. Se si sconta la pratica inemendabilità del rimborso prestiti e degli oneri per ammortamenti, l'emendabilità parlamentare del bilancio risulta così definita in maniera diffusa - all'interno dell'unità previsionale - senza pregiudicare però - che era il pericolo da evitare - l'autonomia gestionale del responsabile dell'unità previsionale, che rimane intatta all'interno della quota di spesa per interventi e della quota destinata al funzionamento, nonchè all'interno del comparto della spesa di investimento. A questo livello si ferma dunque l'emendabilità parlamentare, perchè fino a questo punto si estende l'autonomia gestionale del dirigente. Il che rap-

presenta un buon punto di equilibrio tra due esigenze confliggenti, ma entrambe altamente meritevoli di attenzione, ossia da un lato la necessità di non ridurre sostanzialmente il potere di intervento del Parlamento in materia di bilancio e dall'altro l'esigenza di fornire maggiore elasticità ed autonomia nella gestione ai vari responsabili della pubblica amministrazione. Questo è il cuore della riforma.

In conseguenza, poichè il potere di storno - ossia di spostamento di risorse - in via amministrativa è speculare rispetto all'ampiezza dell'unità oggetto dell'approvazione parlamentare, è stato provveduto con apposito emendamento ad armonizzare tale potere alla luce del nuovo livello di decisione delle Camere in materia di bilancio, allineando i due testi.

Sempre su questo, che è il punto centrale della riforma, è stato poi approvato un emendamento che, ferma rimanendo la valenza dell'unità elementare-capitolo ai soli fini della gestione e dunque della rendicontazione, ha tuttavia ampliato i criteri di costruzione del capitolo stesso che ora continua ad essere strutturato sulla base dell'oggetto, ma che è costruito anche sulla base del contenuto economico e funzionale della spesa, riferito alle categorie e alle funzioni, nonchè - ed è questo un passaggio particolarmente rilevante - distinguendo il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa medesima. Si tratta di un punto di particolare rilievo, perchè, anche se l'emendabilità parlamentare non perviene più a questo livello, tuttavia questa distinzione permette sicuramente anzitutto una migliore comprensibilità delle poste ad opera del Parlamento e della pubblica opinione e, in secondo luogo, una attività emendativa più calibrata sulla reale conoscenza dell'oggetto dell'emendamento stesso, attesi i limiti di un emendamento che si appunta su una quota obbligatoria. Il raccordo tra questi due effetti si ha considerando che l'unità previsionale consta di grappoli di capitoli specificati nelle note illustrative, per cui tanto maggiore è il volume di conoscenze per i singoli capitoli, tanto migliori saranno sia la comprensibilità

della struttura dell'unità previsionale sia la stessa attività emendativa.

Raccordati a questi emendamenti sono anche poi quegli emendamenti accolti che anzitutto collocano a livello di capitolo, oltre che naturalmente per unità previsionale, il raccordo tra poste di bilancio e disposizioni legislative sottostanti, che richiedono, per le entrate, nelle note illustrative la specificazione della quota avente carattere non ricorrente e che mantengono infine il riferimento al capitolo oltre che alla neonata unità operativa, del collegamento informativo tra il Parlamento e la Ragioneria generale dello Stato. Ed è questo il lavoro svolto nell'altro versante della aggregazione dei capitoli per unità previsionale, ossia la fornitura di maggiori conoscenze al Parlamento a livello di capitolo.

Da tutto questo si desume che è dunque interesse del Governo, una volta tradotto in legge il provvedimento in esame, fornire un apparato informativo quanto più puntuale e ossequioso possibile del dettato della norma, proprio per migliorare anche la qualità del dibattito parlamentare.

È stato poi approvato un emendamento in materia di formazione del bilancio dello Stato, prevedendo ed ampliando la responsabilità e soprattutto l'autonomia del Ministro del tesoro nella fase di proposta del bilancio di previsione, ferma restando la responsabilità politica di ciascun Ministro in ordine all'individuazione degli obiettivi e dei programmi della propria gestione finanziaria, provvedendo per altro ad una semplificazione delle procedure preliminari alla predisposizione del progetto di bilancio onde evitare la formalizzazione, con norme, di passaggi che nei fatti già hanno luogo, ma che è bene che permangano ad un livello di maggiore informalità.

È stato altresì approvato un emendamento che, proprio per sottolineare il forte desiderio del Paese di pervenire ad un rapido ingresso nell'Unione economica e monetaria europea, mette in evidenza la necessità di tener conto, nella predisposizione del disegno di legge finanziaria, anche degli obblighi connessi a tale partecipazione. Ciò significa che se trattasi di oneri correnti, essi

soggiacciono alle regole generali della loro sottoposizione agli obblighi di copertura finanziaria. Così come, anche per rispondere ad una puntuale sollecitazione dell'Unione europea, va segnalato l'emendamento con il quale si dispone che nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nella Relazione previsionale e programmatica sia indicata la stima dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, che rappresenta un aggregato di riferimento per quanto concerne l'attuazione degli obblighi dell'Unione monetaria europea. Lo scopo è stato di recepire in legge la necessità di una prospettazione dei conti della finanza pubblica che permetta agli osservatori di cogliere meglio le interrelazioni tra bilancio e tesoreria, nell'ottica richiesta dalla nostra adesione agli accordi europei.

Passando poi al capo II, in materia di modifica della legge n.468 per la parte relativa alla copertura finanziaria delle leggi ordinarie di spesa, è stato anzitutto approvato un emendamento che aggiusta le regole relative alla copertura finanziaria delle leggi ordinarie, soprattutto con riferimento all'utilizzo degli accantonamenti di fondo speciale. In particolare, si è resa più rigorosa la «griglia» di regole che assicura il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, fissando in linea generale il principio dell'allineamento temporale, quantitativo e qualitativo dell'onere e delle relative coperture e la esclusività delle modalità di copertura previste. Proprio per rendere ancor più cogente il principio si è poi approvato un emendamento che dispone il divieto di utilizzare somme iscritte nel conto dei residui propri (ossia quelli di parte corrente) per la copertura finanziaria di leggi diverse da quelle per cui i residui stessi risultano iscritti in bilancio. La logica dell'emendamento è evidente: poichè dietro i residui propri di parte corrente sussistono formali atti di impegno, che ovviamente si riferiscono all'esecuzione delle leggi facenti parte dei piani di spesa sottostanti agli stanziamenti di competenza e di cassa del capitolo stesso, ne consegue che queste medesime somme non possono essere distratte per la copertura di oneri diversi da quelli per i

quali il residuo sussiste in bilancio. Diverso è in teoria il caso dei residui impropri, dietro i quali notoriamente non sussiste un atto d'impegno, ma per i quali tuttavia dovrebbe essere egualmente esclusa la possibilità di utilizzo per copertura di oneri diversi, sulla base dell'emendamento citato che ha fissato tassativamente le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura non richiamando i residui. Probabilmente nel corso dell'esame in Assemblea sarà opportuno chiarire quest'interpretazione e renderla esplicita.

Altro emendamento di rilievo è quello che ha trasferito a livello di legge di contabilità la norma già prevista nel Regolamento del Senato, secondo la quale il Governo trasmette entro 30 giorni la relazione tecnica richiesta dalle Commissioni parlamentari competenti. Anche qui l'intento è stato di tradurre in obbligo legislativo e quindi, in quanto tale, di fatto vincolante una prescrizione di tipo regolamentare che non può creare obblighi per soggetti terzi rispetto alle Camere, come nella fattispecie il Governo, e che dunque rappresenta solo un invito, senza alcuna valenza giuridica. Dietro l'emendamento può anche essere letto l'intento già richiamato di incrementare il volume di conoscenze a disposizione del Parlamento, evitando eventuali tattiche dilatorie del Governo in assenza di una norma vincolante - come è quella appunto varata - di fronte ad una precisa richiesta di Commissioni parlamentari, tattiche dietro cui probabilmente si è nascosto in qualche caso un atteggiamento negativo del Governo stesso sul merito delle proposte. Se così è infatti, è nel corso della libera discussione parlamentare che deve emergere questa eventuale divergenza di posizioni e non implicitamente attraverso il mancato invio delle informazioni richieste e che sono pur essenziali, se la conoscenza della quantificazione dell'onere è il presupposto per un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura.

Chiarito poi quali sono le amministrazioni interessate alle sentenze che comportino oneri, ai fini delle conseguenze procedurali di cui al comma 7 dell'articolo 11-ter della

legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, ossia quelle amministrazioni che vengano a conoscenza delle sentenze nell'esercizio delle proprie attribuzioni, una menzione specifica merita l'emendamento approvato in materia di modalità di intervento per ristabilire un equilibrio tra oneri e coperture per le leggi di lunga durata per le quali emergano scostamenti tra tali due parametri. L'emendamento accolto è nato da diverse sollecitazioni e ha raccolto diversi punti di vista sull'importante tema. La contrapposizione, anche di filosofia politica, che emersa in Commissione e nello stesso comitato ristretto è stata tra quanti, come il Governo, di fronte ad uno squilibrio tra oneri e coperture, intendevano creare allo stesso Governo l'onere di intervenire nell'ambito della sessione di bilancio o con i provvedimenti collegati ovvero con il disegno di legge finanziaria, presumibilmente, in quest'ultimo caso, per risolvere il problema incrementando le coperture, anziché ridurre le prestazioni, come si dovrebbe fare agendo invece sui provvedimenti collegati, e quanti invece intendevano percorrere solo questa seconda strada, del resto recependo il messaggio dello stesso Governo come formalizzato nella norma del testo che adotta questo tipo di soluzione per regolare gli effetti di sentenze onerose per la finanza pubblica. Poiché si è ritenuto però che le due situazioni non sono comparabili, nel senso che appunto l'evento esterno rappresentato dalla sentenza giurisdizionale costituisce un elemento costrittivo ad un intervento riparatore di maggior cogenza rispetto invece alla rilevazione di uno scostamento tra oneri e copertura di leggi anche antiche, il risultato è stato che nel caso ipotizzato di detto scostamento non si può far fronte anche con lo strumento della legge finanziaria - e dunque per reperire presumibilmente coperture aggiuntive - si deve avviare con lo strumento del provvedimento collegato, per sua natura tale da spostare l'intervento sulla ridefinizione delle prestazioni offerte dallo Stato, anche se in teoria rimane non escluso che lo stesso provvedimento collegato possa destinare alla correzione di uno squilibrio finanziario di una determinata

legge una quota delle risorse da se stesso generate. In generale, comunque, si può ritenere che si sia indirettamente pervenuti all'omogeneizzazione della regolamentazione delle due ipotesi della sentenza onerosa e dello squilibrio per singola legge tra oneri e coperture.

Raccogliendo poi un preciso suggerimento del Governo, l'emendamento è stato arricchito nel senso di prevedere la possibilità di intervento per risolvere il problema in esame anche prima della sessione di bilancio - questo essendo il limite, di natura temporale, quindi, presentato dalla soluzione del Governo, anche come emendata nel senso indicato -, e quindi con un provvedimento specifico di tipo legislativo, variabile quando sia necessario.

Sul piano sistematico il risultato è una norma dal valore sostanzialmente non molto innovativo, perchè in realtà l'unico aspetto di rilievo è che ora l'ordinamento prevede un obbligo - ovviamente sempre di carattere politico - del Governo ad intervenire per correggere singoli squilibri, essendo venuta meno l'indicazione di risolvere problemi di questo tipo nell'ambito della manovra annuale di finanza pubblica. Il risultato è comunque da valutare sempre con favore, perchè sono state così messe in rilievo la delicatezza e l'esigenza di ovviare agli squilibri finanziari che si verificano anche per singoli comparti di spesa.

Una particolare menzione merita poi l'emendamento che prevede un allegato alla Relazione previsionale e programmatica, che esponga gli effetti della spesa pubblica sull'ambiente, con particolare riguardo alla valutazione delle variazioni della qualità ambientale conseguenti all'attuazione dei programmi e dei progetti della pubblica amministrazione. Al di là della portata tecnica della proposta, ne va segnalata quella di tendenza: l'ordinamento comincia ad aprirsi su questo versante e i temi ecologici, sempre più rilevanti nel futuro, iniziano a tradursi in vincoli all'azione amministrativa. Si tratta di dar luogo ad un sostanziale adeguamento alle istanze che pervengono da larghi settori della società e di imbocca-

re una strada su cui forte sarà l'impegno di tutti negli anni a venire.

Sempre sul versante dell'arricchimento delle notizie di cui deve disporre il Parlamento e la pubblica opinione va poi rimarcato l'emendamento finalizzato ad introdurre una nuova prospettazione dei conti del Tesoro dalla quale emerga anzitutto il raccordo tra bilancio, tesoreria, conto di cassa del settore statale ed indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, e in secondo luogo la diversa natura ed origine dei debiti e dei crediti di tesoreria, con particolare riguardo alle regioni e agli enti locali, distinti per classi demografiche. In materia le richieste del comitato ristretto erano state più ampie, estendendosi esse alla prospettazione della struttura dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, anche per verificare attraverso i dati contabili l'effettività del processo di decentramento in atto. Sono poi prevalse esigenze di realismo, anche in considerazione delle difficoltà che una prospettazione mensile di tali conti poteva presentare e dunque il risultato accolto dalla Commissione è stato quello descritto, che comunque raccoglie antiche esigenze di miglioramento del conto riassuntivo del Tesoro, emerse sia in ambito parlamentare sia nello stesso mondo accademico.

Una discussione più approfondita merita poi la decisione presa in materia di riporto. Come dianzi riportato, l'istituto era stato proposto dal Governo nel testo iniziale, con il limite dei programmi individuati dal Presidente del Consiglio ma senza limiti nè temporali nè di qualità e tipo della spesa. La norma ha comportato subito perplessità per molti aspetti. Se letta insieme all'altra - che è rimasta nel testo - dell'allungamento della permanenza dei residui di stanziamento a tre anni anzichè ad un anno, come attualmente previsto, la sensazione che si ingenerava era anzitutto di una inutile duplicazione tra due istituti in parte coincidenti e in secondo luogo una (forse) eccessiva discrezionalità concessa al Governo nella gestione delle risorse di bilancio. Oltretutto, se la norma andava vista sotto l'aspetto anzitutto della spesa in conto capitale, forse si trattava di questione in parte

già superata dalle norme ordinamentali che già prevedono per i grandi programmi di spesa d'investimento la possibilità di modulare con la legge finanziaria, tabella F, le quantità finanziarie per tener conto delle esigenze più disparate. Sostanzialmente, dunque, il riporto - è sembrato - già sussiste nell'ordinamento per i gradi programmi pluriennali di spesa di conto capitale, per cui in realtà la norma governativa è sembrata in qualche modo ridondante e oltretutto avrebbe posto un problema di conoscenza al Parlamento, ove non si fossero distinte nello stanziamento di bilancio di cui all'unità operativa interessata nelle varie quote afferenti ai singoli anni precedenti. Il problema non era solo di non impedire l'emendabilità in Parlamento attraverso la mancata conoscenza dell'ammontare per anno dello stanziamento, ma atteneva ad un passaggio essenziale del diritto del bilancio, ossia il fatto che con il bilancio si autorizzano determinate risorse da spendere e da incassare in relazione ad un determinato volume di prestazioni che lo Stato offre alla collettività per un certo esercizio. Con il che il ragionamento si sposta sull'aspetto costituzionale della questione. Il principio dell'annualità di bilancio infatti serve appunto a raccogliere l'antica esigenza di limitare la decisione politica fondamentale, quella sulle risorse che lo Stato deve redistribuire, all'anno o esercizio in cui ciò deve avvenire. Senza questa specificazione di tipo temporale non si comprenderebbe più bene quanto lo Stato preleva e quanto esso offre nell'ambito dell'esercizio finanziario di riferimento. Si perderebbe insomma il collegamento tra prelievo e spesa, se non si distinguesse per anno la singola coppia prelievo-spesa. In qualche modo la norma proposta dal Governo poteva dunque presentare anche qualche aspetto di costituzionalità.

Rimanendo lo spostamento a tre esercizi dei residui, l'emendamento accolto ha comportato la soppressione dell'istituto del riporto sulla base di queste considerazioni e lo stesso Governo ha espresso parere favorevole; altra essenziale questione è stata quella di porre le premesse per una gestio-

ne più economicamente efficiente del conto del patrimonio dello Stato. L'emendamento varato è volto appunto a consentire una più efficace gestione di tale patrimonio delegando il Governo ad elaborare un livello di classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di una analisi economica della gestione patrimoniale.

Altri emendamenti introducono poi il parere delle competenti Commissioni parlamentari nell'esercizio delle deleghe attribuite al Governo.

Altro significativo punto oggetto di intervento da parte della Commissione è stato quello di evidenziare nei conti della finanza pubblica l'intervento dello Stato per le aree depresse. L'impegno di una Commissione che è anche di programmazione e che ha competenza per i provvedimenti riguardanti appunto le aree svantaggiate del paese non poteva non richiedere un aggiustamento di codesto tipo. Sono così stati accolti due emendamenti, di cui uno volto a dare priorità alla revisione delle procedure finanziarie relative ai programmi di intervento nelle menzionate aree del paese ed un altro inteso appunto ad individuare una struttura dipartimentale per le aree depresse nell'ambito della nuova megastruttura che nasce dalla fusione tra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio. L'impegno meridionalistico in particolare della Commissione bilancio ha trovato dunque, ancora una volta, una conferma.

È stato infine approvato l'emendamento del Governo, con il quale si prevede la unificazione dei Dicasteri del tesoro e del bilancio, norma, questa, inserita dapprima nel provvedimento collegato all'esame della Camera dei deputati.

Tre sembrano le più rilevanti questioni lasciate aperte dal pur proficuo dibattito di Commissione. Anzitutto, la questione - delicatissima - del rapporto tra tesoreria unica e progressivo ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti pubblici esterni al settore statale.

Il comitato ristretto aveva elaborato un testo che poneva l'esigenza di varare un provvedimento legislativo di superamento

del sistema della tesoreria unica a vantaggio della autonomia delle regioni e degli enti locali, una volta che fosse stato completato il decentramento fiscale e di funzioni in atto. Il dibattito in Commissione, pur apprezzando l'intento dell'iniziativa, ha tuttavia visto l'emergere di un orientamento di segno sfavorevole per molti motivi: da un lato, la genericità della norma, dall'altro, il fatto che si potessero determinare aspettative di segno non positivo in ordine ai conti della finanza pubblica. Ciò ha indotto la Commissione a soprassedere su questa questione che il relatore segnala come uno dei problemi strutturali attinenti la nostra finanza pubblica.

Altro tema che è rimasto sospeso è quello di un ulteriore impulso sulla strada dell'accrescimento delle informazioni a disposizione del Parlamento. Era stato infatti proposto un emendamento che estendeva al nuovo istituto nato tra la fusione tra l'ISPE e l'ISCO la possibilità già prevista che le Commissioni parlamentari possano chiedere direttamente informazioni e documentazioni a questi istituti. Altra proposta di cui si è discusso era un ordine del giorno che spingeva il livello di dettaglio delle informazioni fornite mediante il sistema di collegamento tra Parlamento e Ragioneria Generale dello Stato fino al limite dell'elenco dei provvedimenti amministrativi di impegno della spesa.

Per molti motivi queste proposte non hanno avuto un esito favorevole. L'emendamento non è stato accolto, in quanto si è sostenuto da parte del Governo che il nuovo Istituto di studi e analisi economica (ISEA) dovrebbe rappresentare una sorta di servizio studi privilegiato per il Ministro del tesoro e del bilancio e dunque non dovrebbe essere costretto a fornire tutti i documenti elaborati al Parlamento ed alla pubblica opinione. L'ordine del giorno è stato ugualmente ritirato per il fatto che il dettaglio delle informazioni è stato ritenuto eccessivo. Probabilmente, il dibattito in Assemblea riproporrà le due questioni, di cui la prima potrebbe trovare soluzione circoscrivendo in maniera molto precisa le informazioni che l'ISEA può inviare al Parla-

mento, mentre la seconda trasferendo al livello di atti assunti con decreti ministeriali il grado di specificazione contenuto per capitolo nel predetto collegamento tra Ragioneria generale dello Stato e Parlamento.

Una terza questione, che sicuramente in Aula verrà riproposta, è quella di compiere un passo ulteriore sulla strada dell'adozione di una contabilità pubblica che tenga conto dei problemi dell'ecologia e dell'impatto ambientale delle politiche pubbliche. Forse la parziale soluzione all'esigenza può essere reperita nel chiedere al Governo, attraverso un apposito ordine del giorno, di inserire, attraverso la annuale decisione del CIPE, anche questo tipo di studio nell'ambito dei programmi che l'ISTAT deve attuare come servizio statistico nazionale.

Va infine segnalato l'ordine del giorno accolto dal Governo e che, facendosi carico delle conseguenze derivanti dalla avvenuta soppressione della possibilità di effettuare coperture finanziarie mediante il ricorso a capitoli ordinari di bilancio quando essi avessero presentato sopravvenienze, ha inteso sistemare l'interpretazione della possibilità che l'ordinamento attualmente offre di reperire coperture finanziarie a valere sulla riduzione di autorizzazioni legislative di spesa in essere. Nel corso degli ultimi tempi è sorto infatti qualche equivoco e l'ordine del giorno ha voluto dettare una disciplina che fa riferimento essenzialmente al tipo di rapporto esistente tra legge sostanziale e definizione dello stanziamento, ovviamente sotto l'aspetto della autorizzazione legislativa da ridurre. È stato quindi stabilito che la copertura è corretta, se si provvede alla diretta riduzione nella clausola di copertura della spesa autorizzata e direttamente stabilita dalla legge, se le spese da ridurre derivano da norme che non attribuiscono il diritto a prestazioni a carico del bilancio dello Stato.

Ovviamente, il principio vale anche nel senso contrario, nel caso in cui le spese da ridurre sono connesse a norme che attribuiscono diritti a prestazioni dello Stato che non soggiacciono alla condizione della capienza dello stanziamento, in tal caso la modalità di copertura in questione è utiliz-

zabile correttamente solo se si modificano i meccanismi normativi che determinano la spesa da ridurre.

\* \* \*

In definitiva, è da sottolineare che il proficuo impegno espresso dalla Commissione nell'esaminare i complicati temi posti dal testo del Governo ha avuto uno sbocco celebre e costruttivo che si è sostanziato nel varo di una serie di modifiche dall'intento migliorativo delle proposte iniziali del Governo, rispettate nella loro struttura di fondo. Va altresì sottolineato che questo risultato è stato raggiunto con il voto unanime di tutti i Gruppi, a testimonianza del fatto che non solo la Commissione bilancio del Senato su questi temi ha da anni espresso consolidati convincimenti di carattere tecnico e politico che si sono poi tradotti nel lavoro svolto,

ma anche che la contrapposizione e la dialettica politica non possono spingersi a inficiare l'iter di leggi che attengono ad aspetti fondamentali della struttura dello Stato, come nella fattispecie la composizione del bilancio pubblico e le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria. Ciò è stato mantenuto nonostante il clima politico che caratterizza l'attuale fase e che spinge i Gruppi ad esprimere contrasti anche su problemi di riforme strutturali.

Si propone quindi all'Assemblea l'approvazione del testo del Governo così come emendato e tale da assorbire i disegni di legge di iniziativa parlamentare presentati in materia dal senatore Vegas e da altri senatori.

COVIELLO, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE n. 375**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI VEGAS ED ALTRI

## Art. 1.

*(Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468)*

1. Alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1 è premesso il seguente: «Art. 0.1. - (Valore della presente legge) - 1. La presente legge dà attuazione all'articolo 81 della Costituzione. Le leggi della Repubblica non possono introdurre eccezioni o deroghe alla presente legge se non mediante espresse modificazioni delle sue disposizioni. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione»;

b) all'articolo 1-bis, comma 1: alla lettera a) le parole «15 maggio» sono sostituite dalle seguenti: «30 giugno»; alla lettera b) le parole «31 luglio» sono sostituite dalle seguenti: «30 settembre»; alla lettera c), sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Sono comunque considerati disegni di legge collegati quelli presentati dal Governo in corso d'anno allo scopo di assicurare il rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 2, lettere b), c) e d), ed all'articolo 11, comma 3, lettera b). I medesimi disegni di legge contengono esclusivamente norme recanti effetti finanziari di contenimento coerenti con gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per l'esercizio finanziario cui essi si riferiscono. Gli effetti di correzione associati ai disegni di legge collegati, sul bilancio dello Stato e sul fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, sono dimostrati da apposite relazioni tecniche redatte dal Governo ai sensi dell'articolo 11-ter, commi 2 e 3. Tali effetti sono comunque quantificati nel prospetto di copertura della legge finanziaria, ai fini della co-

pertura delle nuove o maggiori spese correnti recate dalla medesima legge finanziaria». Al medesimo articolo 1-bis, comma 2 le parole «31 maggio» e «15 settembre» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «15 luglio» e «15 ottobre»;

c) all'articolo 3:

1) al comma 2: la lettera d) è sostituita dalla seguente: «d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle lettere b) e c), di saldo netto da finanziare di competenza del bilancio statale, di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, con riferimento a ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nonché gli eventuali scostamenti, rispetto all'evoluzione tendenziale, dei flussi della finanza pubblica di cui alla lettera a), con l'indicazione delle relative cause»; la lettera e) è abrogata;

2) dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. Il documento di programmazione economico-finanziaria reca in allegato il conto consolidato degli enti pubblici elaborato in termini di cassa, che indica:

a) l'ammontare complessivo delle entrate e delle spese, per l'esercizio precedente e quelle previste per l'esercizio in corso alla data di presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria, per regioni, enti locali, enti previdenziali, Ferrovie dello Stato SpA, Ente poste italiane, ANAS e Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

b) i fabbisogni finanziari per i medesimi anni per le società per azioni il cui azionista unico sia lo Stato;

c) l'ammontare dei mutui stipulati nell'esercizio precedente e quelli previsti nell'esercizio in corso, con oneri a carico del bilancio dello Stato».

d) all'articolo 5, comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «È vietato allo Stato contrarre mutui o indebitarsi secondo modalità che comportino modifiche del saldo netto da finanziare per un importo non corrispondente a quello dell'onere per interessi e rate di ammortamento»;

e) all'articolo 11:

1) al comma 3, dopo la lettera a) è inserita la seguente: «a-bis) la riduzione in quota percentuale delle prestazioni previste da leggi di spesa»; alla lettera b) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonchè, per i medesimi anni, in apposito allegato il fabbisogno e l'ammontare complessivo del debito del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, con la dimostrazione della corrispondenza del fabbisogno con l'incremento del debito. In attuazione dell'articolo 5 non è ammessa la determinazione dei saldi al netto delle regolazioni debitorie»; la lettera h) è soppressa;

2) al comma 4 le parole «o maggiori» sono soppresse ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le maggiori entrate rispetto alle previsioni di gettito sono destinate al miglioramento del saldo netto da finanziare»;

3) al comma 5 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Le modalità di copertura della legge finanziaria sono espone in un prospetto, da approvarsi con apposito articolo, nel quale la dimostrazione degli oneri da coprire è indicata con riferimento agli anni compresi nel bilancio pluriennale e alle singole tabelle, essendo in ogni caso esclusa l'utilizzazione a fini di copertura di rimodulazioni degli stanziamenti in conto capitale. Ove da tale prospetto risultino disponibilità residue di copertura, esse sono destinate a diminuzione del saldo netto da finanziare»;

4) al comma 6 le parole «lettera e)» sono sostituite dalle seguenti: «lettera d)»;

f) all'articolo 11-ter:

1) al comma 1, l'alea è sostituito dal seguente: «In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, costituiscono mezzi idonei a far fronte alle nuove o maggiori spese ovvero alle minori entrate disposte con legge esclusivamente i seguenti, essendo espressamente fatto divieto di utilizzare altri mezzi di copertura, di coprire spese correnti con mezzi di conto capitale, ovvero di far fronte ad oneri di carattere pluriennale con nuove entrate o diminuzioni di spese per un numero di esercizi infe-

riore a quelli dell'onere»; alle lettere a), b) e d) è soppressa la parola «mediante»;

2) al comma 1, 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. In ogni caso non è consentita l'accensione di mutui anche con soggetti esterni alla Pubblica amministrazione per far fronte ad oneri di natura corrente o al ripiano di passività»; la lettera b) è sostituita dalla seguente: «b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, con esclusione di quelle relative all'organizzazione e al funzionamento della Pubblica amministrazione»; la lettera c) è abrogata;

3) al comma 2, le parole da: «I disegni di legge» fino a «coperture» sono sostituite dalle seguenti: «I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie a carico del bilancio dello Stato o di enti del settore pubblico allargato 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»;

4) 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 relazione tecnica su proposte legislative ed emendamenti di iniziativa parlamentare dandone immediata comunicazione al Presidente della Camera presso la quale il provvedimento è esaminato»;

5) il comma 7 è sostituito dal seguente: «7. In caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e di decisioni della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, il Governo riferisce tempestivamente al Parlamento con propria re-

lazione sui connessi effetti finanziari e assume le conseguenti iniziative legislative»;

*g)* all'articolo 11-*quater*:

1) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le leggi di spesa corrente a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Per gli esercizi successivi esse rinviando le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *d)*, salvo che si tratti di spese obbligatorie, nel qual caso esse indicano l'onere a regime, che non può in ogni caso eccedere del 10 per cento l'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Ove tale differenza risulti maggiore, la stessa legge di spesa a carattere permanente deve stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura dell'onere a regime»;

2) 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 definizione della copertura finanziaria, il Governo trasmette la relazione di cui all'articolo 11-*ter*, comma 2, e propone 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)* o *e)*;

3) 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 delle relative attuazioni rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria nonchè»;

*h)* all'articolo 22, primo comma, dopo le parole «due distinte parti» sono inserite le seguenti: «che formano oggetto di approvazione parlamentare».

Art. 2.

*(Norme in materia di trasferimenti all'INPS)*

1. A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge il complesso dei versamenti dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) disposti ai sensi della legislazione vigente è interamente a carico del bilancio dello Stato non facendosi luogo ad anticipazioni di tesoreria. L'importo dei versamenti ai sensi dell'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, e successive modificazioni, è determinato ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d)*, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 3.

*(Modifiche al termine di mantenimento in bilancio dei residui di stanziamento)*

1. All'articolo 36, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni, le parole: «non oltre l'esercizio successivo» sono sostituite dalle seguenti: «non oltre il secondo esercizio successivo».

Art. 4.

*(Disposizioni transitorie ed entrata in vigore)*

1. Nell'esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge, in applicazione degli articoli 1, lettera *e)*, e 2, è consentito derogare ai limiti di cui all'articolo 11, comma 5, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni.

2. La presente legge entra in vigore novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

**DISEGNO DI LEGGE n. 643**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI VEGAS ED ALTRI

## Art. 1.

*(Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468)*

1. Alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, 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. Al comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, la lettera *c)* è abrogata.

3. Al comma 2 dell'articolo 11-*ter* della legge 11 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le parole da: «I disegni di legge» fino a: «coperture» sono sostituite dalle seguenti: «I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo 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».

4. All'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. In caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e di decisioni della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, il Governo riferisce tempestivamente al Parlamento con propria relazione sui connessi effetti finanziari e assume le conseguenti iniziative legislative».

5. All'articolo 11-*quater* della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Le leggi di spesa corrente a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Per gli esercizi successivi esse rinviano le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *d)*, ad eccezione che si tratti di spese obbligatorie, nel qual caso esse indicano l'onere a regime, che non può in ogni caso eccedere del 10 per cento l'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Ove tale differenza risulti maggiore, la stessa legge di spesa a carattere permanente deve stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura dell'onere a regime».

6. All'articolo 11-*quater* della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, 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 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)* o *e)*, ove possibile».

7. All'articolo 11-*quater*, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, 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 delle relative attuazioni rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria nonchè».

**DISEGNO DI LEGGE n. 967**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI VEGAS ED ALTRI

## Art. 1.

*(Struttura del bilancio di previsione -  
Quadro di sintesi)*

1. Il bilancio annuale di previsione, che forma oggetto di un unico disegno di legge, è composto dal quadro di sintesi (Allegato A), dallo stato di previsione dell'entrata e dagli stati di previsione della spesa, distintamente per la Presidenza del Consiglio dei ministri e per ciascuno dei Ministeri, sulla base della competenza giuridica dell'esercizio.

2. L'approvazione del quadro di sintesi, dello stato di previsione dell'entrata e di quelli della spesa è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge.

3. Ai fini della formazione del quadro di sintesi, le entrate e le spese sono ripartite in titoli. I titoli dell'entrata sono: entrate tributarie, entrate extra-tributarie, alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti. Per ciascun titolo dell'entrata è evidenziata la quota non avente carattere ricorrente (Allegato A/1). I titoli delle spese sono: spese correnti e spese in conto capitale, ripartite per categorie economiche (Allegato A/2). Nell'ambito di tali titoli la spesa è disaggregata secondo le seguenti funzioni: funzioni indivisibili, servizi, interventi in campo sociale, interventi a sostegno della produzione, trasferimenti ad enti territoriali, fondi di riserva, servizio del debito. Con l'articolo di approvazione del quadro di sintesi, si stabiliscono le regole per il finanziamento e la esecuzione delle spese che possono essere sostenute solo previa acquisizione di corrispondenti risorse, nonchè gli strumenti e i limiti per il finanziamento del disavanzo della gestione. Il riepilogo di tali spese è allegato al quadro di sintesi (Allegato A/3).

4. Con decreto del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, potrà modificarsi la ripartizione in titoli delle entrate, al fine di conferire chiarezza, sulla base dei criteri della scienza delle finanze, alle risorse da acquisire.

## Art. 2.

*(Bilancio politico)*

1. Ai fini della approvazione parlamentare degli stati di previsione, le entrate e le spese sono ripartite in unità omogenee, a seconda della loro finalità.

2. Le unità omogenee di spesa, aggregate per funzioni, sono rappresentate distintamente per Ministeri (Allegati B e B/1).

3. Le variazioni, ancorchè compensative, tra unità omogenee di spesa possono essere introdotte solo con legge, ad eccezione dei prelevamenti dalle unità omogenee «Fondi di riserva», che possono essere effettuati con decreto del Ministro del tesoro o, per il fondo di riserva per le spese impreviste, con decreto del Presidente della Repubblica.

4. L'elenco delle unità omogenee di spesa (Allegato B), può essere modificato in sede di presentazione al Parlamento del bilancio di previsione e del provvedimento di assetto del bilancio; in relazione ad intervenute modifiche strutturali nell'assetto governativo.

5. Sono abrogati: la lettera *g*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978 n. 468, come modificato dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362; l'articolo 11-*bis* introdotto nella legge 5 agosto 1988, n. 468, dall'articolo 6 della legge 23 agosto 1988, n. 362; la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 11-*ter* introdotto nella legge 5 agosto 1978, n. 468, dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362; l'articolo 12 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

6. La rimodulazione delle spese pluriennali non può determinare disponibilità utilizzabili per fornire copertura finanziaria ad altre esigenze. Tali disponibilità costituiscono economie di bilancio dell'anno di riferimento.

## Art. 3.

*(Bilancio amministrativo)*

1. Ai fini della esecuzione del bilancio, le entrate e le unità omogenee di spesa sono ripartite in capitoli, secondo il rispettivo oggetto.

2. I capitoli di entrata debbono evidenziare la quota non avente carattere ricorrente; quelli di spesa debbono evidenziare la quota subordinata alla preventiva acquisizione delle corrispondenti risorse.

3. La ripartizione in capitoli delle previsioni di entrata e degli stanziamenti di spesa (bilancio amministrativo) è allegata, ai soli fini conoscitivi, al bilancio politico, presentato al Parlamento per l'approvazione.

4. Il riscontro contabile ed il controllo di legittimità vengono effettuati sulla base dei capitoli.

5. Con decreto del Ministero del tesoro, su proposta del competente Ministro di spesa, possono essere apportate le necessarie variazioni ai capitoli di spesa, compensative nell'ambito di ciascuna unità omogenea, nel rispetto delle ripartizioni fra spese correnti e spese in conto capitale.

## Art. 4.

*(Dotazioni operative)*

1. Ai fini del controllo di gestione ed in relazione alle competenze affidate agli uffici dirigenziali generali, le spese sono articolate in dotazioni operative.

2. A tal fine vengono messi a disposizione degli uffici dirigenziali generali stanziamenti di capitoli di spesa o quote di questi.

3. Per ciascun ufficio retto da un dirigente generale, il Ministro indica, con proprio decreto: le norme di azione; gli obiettivi della gestione; l'ammontare della dotazione operativa, in termini di competenza e di cassa, comprensiva delle diverse voci di costo afferenti le risorse assegnate, con l'indicazione dei capitoli di provenienza.

4. I dirigenti generali provvedono, ove necessario, a ripartire, tra i dirigenti loro dipendenti, le dotazioni operative in relazione ai compiti demandati ai dirigenti stessi.

5. Ai fini del controllo di gestione sono considerati gli obiettivi, dichiarati in termini quantitativi, per quanto riguarda la realizzazione delle varie attività operative, da commisurare ad indicatori di efficienza che consentano il raffronto tra i costi sostenuti, i risultati ottenuti, e la comparazione nel tempo e tra i diversi uffici dirigenziali generali.

6. La disaggregazione del bilancio in dotazioni operative è altresì utilizzata al fine di riorganizzare per programmi l'azione amministrativa, valutando la ripartizione delle competenze amministrative, l'efficacia delle politiche pubbliche, il loro impatto economico e sociale, la sostenibilità dei costi implicati o indotti.

7. I dirigenti generali possono segnalare ai rispettivi Ministri la necessità di storni nelle votazioni loro assegnate, al fine di richiedere l'emissione di un decreto di variazioni compensative, tra capitoli, al Ministro del tesoro, nel rispetto, comunque, della originaria ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale.

8. I dirigenti generali provvedono alla predisposizione, per la parte di rispettiva competenza, di quanto necessario per la elaborazione, da parte dell'Ufficio bilancio, del conto consuntivo.

## Art. 5.

*(Settore pubblico allargato)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria in relazione ad altrettanti comparti omogenei di enti del settore pubblico allargato, intesi a modificare ed integrare le vigenti disposizioni in materia di struttura,

classificazione e gestione delle entrate e delle spese iscritte nel bilancio degli enti medesimi.

2. Nell'esercizio delle deleghe di cui al comma 1, il Governo si attiene ai criteri di

cui agli articoli da 1 a 4 della presente legge riferendoli al bilancio decisionale ed a quello gestionale, tenendo conto delle specificità dei singoli comparti degli enti del settore pubblico allargato.

ALLEGATO A  
(articolo 1)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO .....

QUADRO DI SINTESI

	Titolo I Tribuarie	Titolo II Extra- tributarie	Titolo III Alienazione, ammortamenti e riscossione di crediti	Totale entrate finali	Accensione di prestiti	Entrate complessive
Entrate	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	Titolo I Correnti	Titolo II Conto capitale		Totale spese finali	Rimborso di prestiti	Spese complessive
Spese	.....	.....	.....	.....	.....	.....
Saldo netto da finanziare o da impiegare				.....		

ALLEGATO A/1  
(articolo 1)

## BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO .....

## RIPARTIZIONE DELLE ENTRATE PER TITOLI E SECONDO LA LORO NATURA

TITOLI	NATURA DELLE ENTRATE		
	Ricorrente	Episodica	Totale
TITOLO I. - Tributarie			
TITOLO II. - Extra-tributarie			
TITOLO III. - Alienazione, ammortamenti e risc. di crediti			
TOTALE ENTRATE FINALI . . .			

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO .....  
 RIPARTIZIONE DEI TITOLI PER PRINCIPALI CATEGORIE ECONOMICHE

MINISTERI	SPESE CORRENTI						SPESE IN CONTO CAPITALE				Rimborsi prestiti	TOTALE
	per-sonale	beni e servizi	trasfe-rimenti	interessi	altre	TOTALE	invest. diretti	trasfe-rimenti	altre	TOTALE		
Presidenza Consiglio ministri												
Tesoro												
Finanze												
Bilancio e progr. econ.												
Grazia e giustizia												
Affari esteri												
Pubblica istruzione												
Interno												
Lavori pubblici												
Trasporti e navigazione												
Poste e telecomunicazioni												
Difesa												
Risorse agric., alim. e forest.												
Industria, commercio e artig.												
Lavoro e previd. sociale												
Commercio estero												
Sanità												
Beni culturali ed ambientali												
Ambiente												
Università e ric. scient. e tec.												
TOTALE . . .												

ALLEGATO A/3  
(articolo 1)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO .....

RIPARTIZIONE DELLE SPESE PER TITOLI, FUNZIONI ED UNITÀ OMOGENEE, CON EVIDENZIAMENTO DELLE SPESE IL CUI IMPEGNO È SUBORDINATO ALLA PREVENTIVA ACQUISIZIONE DI CORRISPONDENTI RISORSE

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti		Titolo II - Conto capitale	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse	TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
I - FUNZIONI INDIVISIBILI	<p>1. <i>Poteri Pubblici</i></p> <p>1.1. - Presidenza della Repubblica 1.2. - Senato della Repubblica 1.3. - Camera dei deputati 1.4. - Corte costituzionale 1.5. - Consiglio superiore della magistratura 1.6. - Consiglio nazionale economia e lavoro 1.7. - Presidenza Consiglio dei ministri 1.8. - Altre spese</p> <p>2. <i>Giustizia</i></p> <p>2.1. - Magistratura ordinaria 2.2. - Consiglio di Stato</p> <p>3. <i>Sicurezza pubblica</i></p> <p>3.1. - Arma dei carabinieri 3.2. - Polizia di Stato 3.3. - Guardia di finanza 3.4. - Guardie forestali 3.5. - Protezione civile e servizi antincendio 3.6. - Altre spese</p> <p>4. <i>Difesa nazionale</i></p> <p>4.1. - Esercito 4.2. - Marina 4.3. - Aeronautica 4.4. - Altre spese</p> <p>5. <i>Relazioni estere</i></p> <p>5.1. - Rappresentanze all'estero 5.2. - Aiuto allo sviluppo ed alla cooperazione 5.3. - Unione europea 5.4. - Organismi internazionali 5.5. - Altre spese</p>				

Segue: ALLEGATO A/3

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti		Titolo II - Conto capitale	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse	TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
II - SERVIZI	<p>6. <i>Servizi finanziari</i></p> <p>6.1. - Amministrazione generale del Tesoro</p> <p>6.2. - Amministrazione generale delle Finanze</p> <p>6.3. - Altre spese</p> <p>7. <i>Istruzione e cultura</i></p> <p>7.1. - Materna</p> <p>7.2. - Elementare</p> <p>7.3. - Secondaria di I grado</p> <p>7.4. - Tecnica e professionale</p> <p>7.5. - Artistica</p> <p>7.6. - Classica, scientifica e magistrale</p> <p>7.7. - Univesità</p> <p>7.8. - Uffici centrali dei beni culturali</p> <p>7.9. - Altre spese</p> <p>8. <i>Trasporti</i></p> <p>8.1. - Ferroviari</p> <p>8.2. - Stradali</p> <p>8.3. - Marittimi</p> <p>8.4. - Aerei</p> <p>8.5. - Altre spese</p> <p>9. <i>Edilizia</i></p> <p>9.1. - Abitativa</p> <p>9.2. - Amministrativa</p> <p>9.3. - Giudiziaria</p> <p>9.4. - Penitenziaria</p> <p>9.5. - Culto</p> <p>9.6. - Scolastica</p> <p>9.7. - Altre spese</p>				
III - INTERVENTI SOCIALI	<p>10. <i>Lavoro e previdenza</i></p> <p>10.1. - INPS</p> <p>10.2. - Categorie protette</p> <p>10.3. - Agevolazioni all'occupazione</p> <p>10.4. - Formazione professionale</p> <p>10.5. - Altre spese</p>				

Segue: ALLEGATO A/3

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti		Titolo II - Conto capitale	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse	TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
<i>Segue: III - INTERVENTI SOCIALI</i>	<p>11. <i>Sanità</i></p> <p>11.1. - Fondo sanitario nazionale  11.2. - Medicina sociale  11.3. - Servizio farmaceutico  11.4. - Servizio veterinario  11.5. - Servizio programm. sanitario  11.6. - Attuazione serv. sanit. naz.  11.7. - Istituto superiore di sanità  11.8. - Istituto superiore prevenzione e sicurezza del lavoro  11.9. - Altre spese</p> <p>12. <i>Immigrati e rifugiati</i></p> <p>12.1. - Immigrati  12.2. - Rifugiati  12.3. - Altre spese</p>				
IV - INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA PRODUZIONE	<p>13. <i>Agricoltura</i></p> <p>13.1. - Agricoltura  13.2. - Miglioramenti fondiari  13.3. - Bonifica  13.4. - Econ. montana e forestale  13.5. - Repressioni frodi  13.6. - Altre spese</p> <p>14. <i>Industria</i></p> <p>14.1. - Fonti energetiche  14.2. - Piccole e medie imprese  14.3. - Artigianato  14.4. - Commercio  14.5. - Ricerca  14.6. - Altre spese</p> <p>15. <i>Turismo</i></p> <p>15.1. - Turismo  15.2. - Cinematografia  15.3. - Teatro  15.4. - Altre spese</p>				
V - TRASFERIMENTI AD ENTI TERRITORIALI	<p>16. <i>Finanza locale</i></p> <p>16.1. - Comuni  16.2. - Province  16.3. - Comunità montane  16.4. - Altre spese</p>				

Segue: ALLEGATO A/3

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti		Titolo II - Conto capitale	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse	TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
<i>Segue: V - TRASFERIMENTI AD ENTI TERRITORIALI</i>	17. <i>Finanza regionale</i>				
	17.1. - Regioni a statuto speciale				
	17.2. - Regioni a statuto ordinario 17.3. - Altre spese				
VI - FONDI DI RISERVA	18. <i>Fondi di riserva</i>				
	18.1. - Fondo di riserva per le spese impreviste				
	18.2. - Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine				
	18.3. - Altre spese				
VII - SERVIZIO DEL DEBITO	19. <i>Interessi</i>				
	19.1. - Sul debito a breve termine				
	19.2. - Sul debito a medio-lungo termine				
	19.3. - Su ritardata restituzione imposte				
	19.4. - Su mutui della Cassa DD.PP.				
	19.5. - Su mutui del CREDIOP 19.6. - Altre spese				
	IN COMPLESSO ...	....	.....	....	.....

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO .....  
RIPARTIZIONE PER MINISTERI DELLE SPESE DISTINTE PER FUNZIONI ED UNITÀ OMOGENEE

MINISTERI  FUNZIONI UNITÀ OMOGENEE	Funzioni indivisibili						TOTALE	Servizi				TOTALE	Servizi sociali			TOTALE	Interventi a sostegno della produzione		TOTALE	Trasferimenti enti territoriali		TOTALE	Fondi di riserva	Servizio del debito		TOTALE	In complesso	
	Poteri pubblici	Giustizia	Sicurezza pubblica	Difesa nazionale	Relazioni estere	Servizi finanziari		Istruzioni e cultura	Trasporti	Edilizia	Lavoro e previdenza		Sanità	Immigr. e rifugiati	Agricoltura		Industria	Turismo		Finanza locale	Finanza regionale			Interessi	Rimborso prestiti			
Pres. Cons. ministri																												
Tesoro																												
Finanza																												
Bilancio e progr. econ.																												
Grazia e giustizia																												
Affari esteri																												
Pubblica istruzione																												
Interno																												
Lavori pubblici																												
Trasp. e navigazione																												
Poste e telecom.																												
Difesa																												
Ris. agric. alim. e forest.																												
Ind., comm. e artig.																												
Lavoro e prev. sociale																												
Commercio estero																												
Sanità																												
Beni cult. e ambientali																												
Ambiente																												
Univ. e ric. scient. e tec.																												

ALLEGATO B/1  
(articolo 2)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO .....

RIPARTIZIONE DELLE UNITÀ OMOGENEE, RAGGRUPPATE PER FUNZIONI, SECONDO I TITOLI DI BILANCIO

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
I - FUNZIONI INDIVISIBILI	<p>1. <i>Poteri Pubblici</i></p> <p>1.1. - Presidenza della Repubblica 1.2. - Senato della Repubblica 1.3. - Camera dei deputati 1.4. - Corte Costituzionale 1.5. - Consiglio superiore della magistratura 1.6. - Consiglio nazionale economia e lavoro 1.7. - Presidenza Consiglio dei ministri 1.8. - Altre spese</p> <p>2. <i>Giustizia</i></p> <p>2.1. - Magistratura ordinaria 2.2. - Consiglio di Stato</p> <p>3. <i>Sicurezza pubblica</i></p> <p>3.1. - Arma dei carabinieri 3.2. - Polizia di Stato 3.3. - Guardia di finanza 3.4. - Guardie forestali 3.5. - Protezione civile e servizi antincendio 3.6. - Altre spese</p> <p>4. <i>Difesa nazionale</i></p> <p>4.1. - Esercito 4.2. - Marina 4.3. - Aeronautica 4.4. - Altre spese</p> <p>5. <i>Relazioni estere</i></p> <p>5.1. - Rappresentanze all'estero 5.2. - Aiuto allo sviluppo ed alla cooperazione 5.3. - Unione europea 5.4. - Organismi internazionali 5.5. - Altre spese</p>			

Segue: ALLEGATO B/1

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
II - SERVIZI	<p>6. <i>Servizi finanziari</i></p> <p>6.1. - Amministrazione generale del Tesoro</p> <p>6.2. - Amministrazione generale delle Finanze</p> <p>6.3. - Altre spese</p> <p>7. <i>Istruzione e cultura</i></p> <p>7.1. - Materna</p> <p>7.2. - Elementare</p> <p>7.3. - Secondaria di I grado</p> <p>7.4. - Tecnica e professionale</p> <p>7.5. - Artistica</p> <p>7.6. - Classica, scientifica e magistrale</p> <p>7.7. - Univesità</p> <p>7.8. - Uffici centrali dei beni culturali</p> <p>7.9. - Altre spese</p> <p>8. <i>Trasporti</i></p> <p>8.1. - Ferroviari</p> <p>8.2. - Stradali</p> <p>8.3. - Marittimi</p> <p>8.4. - Aerei</p> <p>8.5. - Altre spese</p> <p>9. <i>Edilizia</i></p> <p>9.1. - Abitativa</p> <p>9.2. - Amministrativa</p> <p>9.3. - Giudiziaria</p> <p>9.4. - Penitenziaria</p> <p>9.5. - Culto</p> <p>9.6. - Scolastica</p> <p>9.7. - Altre spese</p>			
III - INTERVENTI SOCIALI	<p>10. <i>Lavoro e previdenza</i></p> <p>10.1. - INPS</p> <p>10.2. - Categorie protette</p> <p>10.3. - Agevolazioni all'occupazione</p> <p>10.4. - Formazione professionale</p> <p>10.5. - Altre spese</p>			

Segue: ALLEGATO B/1

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
<p><i>Segue: III - INTERVENTI SOCIALI</i></p> <p>IV - INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA PRODUZIONE</p> <p>V - TRASFERIMENTI AD ENTI TERRITORIALI</p>	<p>11. <i>Sanità</i></p> <p>11.1. - Fondo sanitario nazionale</p> <p>11.2. - Medicina sociale</p> <p>11.3. - Servizio farmaceutico</p> <p>11.4. - Servizio veterinario</p> <p>11.5. - Servizio programm. sanitario</p> <p>11.6. - Attuazione serv. sanit. naz.</p> <p>11.7. - Istituto superiore di sanità</p> <p>11.8. - Istituto superiore prevenzione e sicurezza del lavoro</p> <p>11.9. - Altre spese</p> <p>12. <i>Immigrati e rifugiati</i></p> <p>12.1. - Immigrati</p> <p>12.2. - Rifugiati</p> <p>12.3. - Altre spese</p> <p>13. <i>Agricoltura</i></p> <p>13.1. - Agricoltura</p> <p>13.2. - Miglioramenti fondiari</p> <p>13.3. - Bonifica</p> <p>13.4. - Econ. montana e forestale</p> <p>13.5. - Repressione frodi</p> <p>13.6. - Altre spese</p> <p>14. <i>Industria</i></p> <p>14.1. - Fonti energetiche</p> <p>14.2. - Piccole e medie imprese</p> <p>14.3. - Artigianato</p> <p>14.4. - Commercio</p> <p>14.5. - Ricerca</p> <p>14.6. - Altre spese</p> <p>15. <i>Turismo</i></p> <p>15.1. - Turismo</p> <p>15.2. - Cinematografia</p> <p>15.3. - Teatro</p> <p>15.4. - Altre spese</p> <p>16. <i>Finanza locale</i></p> <p>16.1. - Comuni</p> <p>16.2. - Province</p> <p>16.3. - Comunità montane</p> <p>16.4. - Altre spese</p>			

Segue: ALLEGATO B/1

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
<i>Segue: V - TRASFERIMENTI AD ENTI TERRITORIALI</i>	17. <i>Finanza regionale</i> 17.1. - Regioni a statuto speciale 17.2. - Regioni a statuto ordinario 17.3. - Altre spese			
VI - FONDI DI RISERVA	18. <i>Fondi di riserva</i> 18.1. - Fondo di riserva per le spese impreviste 18.2. - Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine 18.3. - Altre spese			
VII - SERVIZIO DEL DEBITO	19. <i>Interessi</i> 19.1. - Sul debito a breve termine 19.2. - Sul debito a medio-lungo termine 19.3. - Su ritardata restituzione imposte 19.4. - Su mutui della Cassa DD.PP. 19.5. - Su mutui del CREDIOP 19.6. - Altre spese			
	SPESE FINALI ...	.....	.....	.....
	20. <i>Rimborso di prestiti</i> 20.1. - Debito pubblico 20.2. - Cassa depositi e prestiti 20.3. - Consorzio di credito per le opere pubbliche 20.4. - Banca europea per gli investimenti 20.5. - Altre spese			
		SPESE COMPLESSIVE ...		.....





