

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XVI
n. 4

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE COVIELLO)

SULLA

ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FORMAZIONE DEI RESIDUI PASSIVI

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 19 FEBBRAIO 1998

—————

ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, a conclusione di una procedura di esame della materia, svolta nelle sedute del 17 e 18 febbraio 1998 e conclusa il 18 febbraio 1998 con l'approvazione del testo della relazione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1998 sui residui di stanziamento si pone come una tappa di rilievo ai fini della acquisizione da parte del Governo di nuove potenzialità di controllo della gestione della finanza pubblica, soprattutto in vista del rispetto degli obiettivi imposti dall'adesione agli accordi monetari internazionali.

Già con le varie manovre degli ultimi anni erano state ricondotte ad un più fisiologico andamento le evoluzioni delle grandezze relative alla competenza del bilancio. Con altri provvedimenti si è aggredito il problema di una riacquisizione di padronanza della gestione della Tesoreria, altra componente fondamentale ai fini della costruzione delle grandezze di finanza pubblica i cui valori devono essere rispettati per aderire agli accordi monetari internazionali. Ulteriore strategia perseguita è stata quella di ridurre le autorizzazioni di cassa, la cui determinazione non è stata più il frutto del prodursi di meccanismi automatici, bensì la risultante di valutazioni discrezionali volte a meglio calibrare l'effetto della gestione di bilancio sugli obiettivi di finanza pubblica in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

Non sono mancate poi negli ultimi tempi misure di tipo amministrativo, come la circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 22 gennaio scorso, volta a meglio definire l'ambito di assumibilità di impegni rispetto alle spese correnti, nel senso tra l'altro di doversi riferire alle sole obbligazioni giuridicamente perfezionate.

L'ultimo tassello di questo mosaico, finora non interessato a questa strategia complessiva di governo, è costituito dalle deci-

sioni relative alla procedura di formazione dei residui di stanziamento.

Lo strumento per intervenire a tale riguardo è costituito appunto dalla direttiva in questione, con la quale sostanzialmente si è disposto che le singole amministrazioni formulino proposte di conservazione intese a realizzare l'obiettivo di evitare che tutte le somme non impegnate si trasformino automaticamente in residui di stanziamento, in somme cioè impegnabili nel 1998 e anni successivi.

La decisione su quanto accertare come residui di stanziamento è affidata a una procedura d'intesa tra Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Ministeri interessati e Presidenza del Consiglio dei ministri che deve identificare l'entità dei residui il cui importo dovrà essere fissato in misura compresa tra il 40 e il 100 per cento delle somme che risultano non impegnate al 31 dicembre 1997 e che, sulla base delle norme contabili, potrebbero essere conservate in bilancio a titolo di residui di stanziamento.

La direttiva introduce dunque un elemento nuovo, politicamente e istituzionalmente, di grande significato. Sul piano politico si rischia di rimettere in gioco scelte sancite da leggi, subordinandole al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica. Con ciò incidendo sulle deliberazioni parlamentari. Dal punto di vista istituzionale la procedura si inserisce nel delicato problema dei rapporti tra i poteri legislativo ed esecutivo, nel senso della continua ricerca di un punto di equilibrio tra esigenze di controllo della finanza pubblica da parte del Governo e salvaguardia delle prerogative decisionali di competenza del Parlamento.

La questione della riduzione dei residui va quindi riguardata contemporaneamente

sotto i due aspetti, tali tra l'altro da intersecarsi reciprocamente, e può costituire l'occasione per una riflessione sullo strumentario di finanza pubblica a disposizione dell'ordinamento.

Per quanto concerne i profili di legittimità, non vi è dubbio che nella legislazione contabile sussiste chiaramente il principio, che peraltro ha visto una diversa prassi applicativa, in base al quale il Governo può discrezionalmente decidere se e quali stanziamenti di conto capitale far permanere (per il periodo previsto) in bilancio in conto residui. La stessa legge di riforma di bilancio dello scorso anno, nel procrastinare i termini massimi di conservazione in bilancio di tali somme, ha accentuato tale discrezionalità, sia pure riconducendola, alla fase della predisposizione del bilancio di previsione, allo scopo di favorirne una valutazione nel suo complesso in sede parlamentare. Non vi sono quindi dubbi sulla legittimità dell'operazione del Governo.

Quanto agli aspetti politico-istituzionali della questione, essi sembrano ruotare intorno al duplice profilo della scelta delle poste interessate alla decisione del Consiglio dei ministri richiamata dalla direttiva e alle modalità del coinvolgimento del Parlamento al riguardo.

Dal punto di vista istituzionale, se appare indubbia la necessità di un forte collegamento tra Governo e Parlamento, trattandosi dell'attuazione delle leggi che regolano gli investimenti effettuati dallo Stato, si tratta di individuare una sede nella quale tale valutazione possa essere effettuata. La strada più semplice può essere per intanto quella di una spontanea valutazione, almeno da parte delle due Commissioni di bilancio, degli effetti e del contenuto della direttiva e della connessa deliberazione del Consiglio dei ministri. È chiaro però che sarebbe opportuno comunque varare una norma a regime, che, nel disciplinare l'intero meccanismo, istituzionalizzi anche tale parere o le forme di coinvolgimento del Parlamento che si riterranno più opportune. Questa sembra la soluzione più trasparente, anche

se, sul piano istituzionale, la procedura non sarebbe che sostanzialmente un'anticipazione dell'esame del disegno di legge di rendiconto ed eventualmente del connesso disegno di legge sull'assestamento. È infatti nella sede della legge del rendiconto che vanno deliberati i residui e quindi, con gli opportuni emendamenti, è in questa sede che in teoria possono essere ripristinati, modificati o cancellati gli stanziamenti in relazione alla loro permanenza in bilancio in conto residui. È chiaro che poi tali valutazioni in sede di rendiconto possono tradursi, al verificarsi di determinate condizioni, in modifiche delle previsioni di cassa, da attuare con la legge di assestamento.

Quella della rivalutazione dell'esame del rendiconto ai fini della decisione circa le somme da conservare in conto residui appare però una strada istituzionale complessa e forse sconsigliabile. A parte infatti le difficoltà di analisi che i documenti relativi ai rendiconti solitamente presentano, documenti che tra l'altro non risultano sempre tempestivamente disponibili, occorre valutare il fatto che la possibilità di ristrutturare un rendiconto già peraltro certificato dalla Corte dei conti non può non introdurre elementi di scarsa definitività nei conti dello Stato. Tutto ciò senza considerare la ulteriore controindicazione circa i tempi. È noto infatti che il Parlamento non sempre riesce a definire l'*iter* dei due provvedimenti (rendiconto e assestamento) prima della sospensione estiva, per cui paradossalmente la discussione sui residui per l'anno in corso ed eventualmente sulla cassa relativa allo stesso esercizio potrebbe svolgersi anche nell'imminenza della sessione di bilancio per l'esercizio successivo.

In alternativa, se il problema è anche quello di garantire una decisione parlamentare sulle autorizzazioni di cassa fondata su una base meno provvisoria, una strada può consistere nell'invitare il Governo ad utilizzare maggiormente, nei limiti del possibile, durante la sessione del bilancio lo strumento della Nota di variazioni.

In altre parole, nella misura in cui il Governo ritenga di poter pervenire, eventualmente poco prima della chiusura della sessione, ad una cognizione affidabile del volume degli stanziamenti di conto capitale che saranno mantenuti in bilancio e soprattutto nei limiti, anche estremamente ristretti, in cui esso stimi una correlazione con le autorizzazioni di cassa di cui al bilancio di previsione, si può impegnare il Governo - intorno ad una data che orientativamente può essere il 15 dicembre e fermo rimanendo che i residui possono essere accertati solo a chiusura di esercizio e che comunque durante la sessione essi non sono oggetto di deliberazione - ad avvalersi dello strumento della Nota di variazioni nel senso di reimpostare eventualmente il bilancio di cassa per tenere conto - nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica prefissati - degli effetti di decisioni in corso di adozione per quanto riguarda il *quantum* degli stanziamenti da conservare o da cancellare.

Va peraltro considerato che, nella fase in corso di gestione del bilancio, essendo già intervenuta una politica di forte restringimento della cassa, la decurtazione dei residui in qualche modo seguirebbe la decisione già adottata sulle autorizzazioni di pagamento.

Tuttavia non si può eludere la questione della revisione del bilancio di competenza per adeguarlo alla reale capacità di spesa dell'amministrazione e all'attuazione delle politiche pubbliche desiderate.

Quanto infine agli aspetti politici della procedura, è evidente che la Commissione non può che esprimere un convinto apprezzamento

nei confronti dell'iniziativa del Governo, a sostegno della politica perseguita in ordine al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Si tratta di un ulteriore passo sulla strada non solo del risanamento, ma anche della maggior trasparenza ed elasticità della gestione delle grandezze finanziarie pubbliche, il che appare di grande importanza anche alla luce delle aspre polemiche degli ultimi tempi, in particolare sul problema dei residui.

Indubbiamente rimane aperta però - e questo va affidato alla discussione che si svilupperà al riguardo - la questione della valutazione dei residui da conservare. Il problema è infatti se si ritenga opportuno far cadere un peso così rilevante sulla componente più significativa della spesa - quella in conto capitale - oppure se sia possibile ricercare un punto di equilibrio tra le fondamentali esigenze di sviluppo e di rilancio dell'economia e la necessità di contenere in limiti più fisiologici i tassi di crescita del comparto relativo alla spesa corrente, in linea peraltro con le indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e nella relativa risoluzione. Su questo il dibattito tra le forze politiche dovrà fornire ulteriori indicazioni, così come si potrà ritornare sulla questione con le modalità che si riterranno più opportune nel momento in cui saranno note le decisioni del Consiglio dei ministri sui singoli stanziamenti interessati dalla deliberazione. Al riguardo, la Commissione auspica che l'operazione complessiva consenta di pervenire ad una riduzione dei residui che si attesti intorno al 30 per cento del totale.