

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FERRANTE, CADDEO, CRESCENZIO, DE
MARTINO Guido, FIGURELLI, MORANDO, PASQUINI e VIVIANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 1998

Norme in materia di formazione e accertamento
dei residui passivi

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è volto a modificare le norme di contabilità dello Stato che disciplinano i processi di formazione dei residui passivi, con particolare riferimento ai residui di stanziamento, nonché la conservazione di somme - a tale titolo - nel bilancio dello Stato.

Giova in proposito ricordare che il fenomeno patologico della formazione di un'ingente massa di residui, più volte segnalato dalla Corte dei conti nei propri referti al Parlamento, acquisisce un autonomo rilievo nel problema di un adeguato controllo dei flussi di finanza pubblica. Con le manovre degli ultimi anni sono state ricondotte ad un più fisiologico andamento le evoluzioni delle grandezze relative alla competenza del bilancio, mentre 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 1998, volta a meglio definire l'ambito di assumibilità di impegni rispetto alle spese correnti, nel senso di doversi riferire alle sole obbligazioni giuridicamente perfezionate e di rispettare il

termine ultimo del 31 gennaio per le procedure connesse con l'assunzione di impegni formali per l'esercizio decorso.

L'ultimo tassello del mosaico, finora non interessato a questa strategia complessiva di governo, è costituito dalle decisioni relative ai residui, in particolare quelli di parte capitale.

Lo strumento per intervenire a tale riguardo è consistito nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1998, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 1998, con la quale sostanzialmente si è disposto che le singole amministrazioni possono in via automatica conservare come residui di stanziamento nel 1998 solo una quota (pari al 40 per cento) delle somme complessivamente non impegnate nel corso del 1997. Per la parte restante delle somme non impegnate si avvia una procedura di valutazione in base alla quale, d'intesa tra Tesoro e pubbliche amministrazioni, viene stimata l'opportunità di conservare su singoli programmi di spesa somme non impegnate nel 1997 che comportino un debordo rispetto al vincolo complessivo del 40 per cento, pur nell'ambito del rispetto degli obiettivi generali di contenimento della spesa.

La direttiva citata ha introdotto dunque un elemento nuovo, politicamente e istituzionalmente di grande significato. Sul piano politico ha implicato la riconsiderazione di impegni sanciti da leggi e che necessariamente non potranno essere mantenuti. Dal punto di vista istituzionale la procedura sopra descritta incide sul 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 prero-

gative decisionali di competenza del Parlamento.

Dal punto di vista istituzionale, emerge quindi il problema di attuare - anche mediante opportune modifiche della normativa contabile vigente - un forte collegamento tra Governo e Parlamento, trattandosi dell'attuazione delle leggi che regolano gli investimenti effettuati dallo Stato. Si tratta - in particolare - di individuare una sede nella quale tale valutazione possa essere effettuata. Si è ritenuto pertanto opportuno varare una norma a regime che, nel disciplinare l'intero meccanismo, istituzionalizzi idonee forme di coinvolgimento del Parlamento in tale processo decisionale. 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 di 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, nel modificare in linea teorica la massa spendibile, in variazioni 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 è apparsa però una strada istituzionale difficilmente praticabile, così come quella dell'utilizzo dello strumento della Nota di variazioni per le finalità in questione, tenuto conto dei tempi tecnici e amministrativi che necessariamente presiedono all'attività di formazione dei residui di stanziamento.

* * *

Il presente disegno di legge consiste di un articolo unico, volto a novellare il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, con ri-

ferimento alla disciplina della conservazione in bilancio di somme a titolo di residui passivi di stanziamento. Si intende, in particolare, modificare le norme contabili e procedurali che regolano l'emanazione dei decreti di accertamento dei residui, prevedendo un adeguato coinvolgimento del Parlamento nella decisione (che, come visto sopra, ha riacquisito, in seguito alle recenti modifiche legislative, tutto il suo contenuto discrezionale) relativa alla conservazione in bilancio degli stanziamenti in questione.

Si prevede pertanto che i decreti di accertamento dei residui (DAR), i quali in base alla legge di contabilità sono di competenza dei singoli Ministri interessati, siano predisposti sulla base di un piano complessivo di accertamento dei residui deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La deliberazione del Consiglio dei ministri si baserebbe su una verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso e disporrebbe la conservazione in bilancio degli stanziamenti soltanto ove sussista l'effettiva necessità di conservazione delle somme per motivate esigenze connesse all'attuazione degli investimenti ai quali gli stanziamenti stessi sono preordinati. Rispetto alla deliberazione del Consiglio dei ministri, l'attività istruttoria delle singole amministrazioni interessate (da espletare entro il 20 gennaio) avrebbe valore meramente ricognitivo ai fini dell'accertamento delle somme che potrebbero, in base alla normativa vigente, astrattamente essere conservate in bilancio a titolo di residui passivi di stanziamento.

Si prevede poi che lo schema del piano di accertamento dei residui venga inviato alle Commissioni parlamentari competenti entro il 10 febbraio e che esse esprimano il proprio parere entro quindici giorni, affinché il Consiglio dei ministri possa procedere all'adozione della deliberazione definitiva sulla formazione dei residui di stanziamento entro il mese di febbraio.

In conclusione, occorre sottolineare che il disegno di legge che si propone - oltre a

prevedere un maggiore coinvolgimento del Parlamento in un'attività che ha riacquisito carattere discrezionale - determinerebbe una maggiore sistematicità della normativa sulla formazione dei residui di stanziamento, che attualmente risulta frammentata in

diversi atti legislativi (legge di contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), legge 5 agosto 1978, n. 468, come da ultimo modificata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, decreto legislativo 17 agosto 1997, n. 279).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, il secondo periodo del comma 1 è soppresso;

b) dopo l'articolo 2, è inserito il seguente:

«Art. 2-bis. - (*Criteria e parametri di formazione e accertamento dei residui di stanziamento*) - 1. Le somme stanziare per spese in conto capitale e non impegnate alla fine dell'esercizio sono conservate in bilancio come residui nei limiti previsti dal secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni e intergrazioni, e secondo la procedura di cui al comma 2 del presente articolo.

2. Ai fini dell'emanazione dei decreti di accertamento dei residui, di cui all'articolo 53 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, le amministrazioni dello Stato, dopo la chiusura dell'esercizio, effettuano la ricognizione delle somme conservabili in bilancio. I risultati della ricognizione sono trasmessi dalle amministrazioni competenti al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica entro il 20 gennaio di ogni anno, unitamente alle proposte di conservazione in bilancio a titolo di residui di stanziamento. Entro il mese di febbraio, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delibera, previa verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso e soltanto ove sussista l'effettiva necessità di conservazione delle somme per motivate esigenze connesse

all'attuazione degli investimenti ai quali gli stanziamenti sono preordinati, il piano di accertamento dei residui di stanziamento, al quale le amministrazioni si attengono nell'emanazione dei decreti di accertamento dei residui. Lo schema del piano di accertamento dei residui è inviato entro il 10 febbraio alle competenti Commissioni parlamentari, che esprimono il proprio parere entro quindici giorni dalla ricezione».

