

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

281° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 8 MARZO 1994

INDICE

Commissioni permanenti

5ª - Bilancio Pag. 2

BILANCIO (5^a)

MARTEDÌ 8 MARZO 1994

142^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ABIS

*Interviene il Ministro per la funzione pubblica Cassese.**La seduta inizia alle ore 17,05.***IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****Schema di regolamento contenente norme per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili (n. 160)**

(Parere al Governo, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 537 del 24 dicembre 1993: favorevole con osservazioni)

(R 139 b 000, C05^a, 0005^o)

Riferisce alla Commissione il senatore PAVAN, il quale fa presente che si tratta di esprimere il parere al Governo sullo schema di Regolamento contenente norme per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili, inviato alle Camere sulla base dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 537 del 24 dicembre 1993 (provvedimento collegato).

La proposta è di particolare significato perchè comporta la delegificazione completa e senza residui della disciplina che va sotto il nome di contabilità generale dello Stato per la parte riferita alla normativa relativa ai mezzi di pagamento concernenti la spesa pubblica, in base al mandato conferito in tal senso dalla richiamata legge collegata. Indubbiamente, quindi, la normativa assume un particolare rilievo e - sullo sfondo di un sempre maggiore raccordo tra regole del diritto civile e modalità di assolvimento delle obbligazioni da parte dello Stato - è volta a realizzare tale raccordo sulla base di alcuni chiari punti-chiave.

Anzitutto, è stato introdotto il cosiddetto «mandato informatico», sulla base del presupposto che l'utilizzo massiccio degli strumenti telematici possa rappresentare un passo decisivo verso la semplificazione dei procedimenti amministrativi e quindi in primo luogo dei procedimenti contabili. Un altro punto chiave è consistito nella semplificazione delle procedure di spesa alla luce delle necessità di superare nuovamente la disarticolazione e la segmentazione per tali

procedure, ciascuna delle quali da sottoporre a verifiche e riscontri, e ripristinare dunque quella flessibilità dei procedimenti che era stato poi uno dei motivi ispiratori delle modifiche della contabilità pubblica dell'immediato primo dopo guerra.

Altro punto essenziale su cui si basa la riforma è quella di *raccordare le modalità di utilizzo delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato*, sotto il profilo dell'espletamento dell'ultima parte del procedimento complessivo di spesa, ossia per quanto riguarda i pagamenti, al processo di riforma in corso di attuazione relativamente al potenziamento della figura del dirigente della pubblica amministrazione, da inquadrare sempre di più in un ottica di managerialità e di titolarità di forti poteri autonomi, anche sotto il profilo della gestione di *budget* di spesa. Quest'ultimo rappresenta probabilmente uno dei fili principali che legano le varie parti dello schema di regolamento in esame.

Va ricordato al riguardo che questo complesso di modifiche - ed essenzialmente gli aspetti della esaltazione dell'autonomia del dirigente nonché della semplificazione e snellimento delle procedure di spesa riferite ai pagamenti - rappresentano un passo in avanti sulla strada della riclassificazione di fatto del bilancio dello Stato, le cui unità di spesa ovviamente non potranno non riflettere le responsabilità e le autonomie gestionali e finanziarie dei singoli dirigenti della pubblica amministrazione. Corollario non marginale dell'architettura del sistema in esame è costituito dal fatto che a tale autonomia e a tali poteri amministrativi e finanziari dei dirigenti si accompagna ovviamente un regime oneroso di responsabilità di tipo dirigenziale, che corrisponde ad una precisa figura di diritto amministrativo.

Su questo sfondo, mentre si apprezza lo sforzo che il Governo ha compiuto su mandato del Parlamento, si inseriscono però dei rilievi e delle osservazioni che possono riuscire a migliorare il testo.

Anzitutto, rileva l'articolo 3, che, al comma 3, prevede che nel decreto relativo all'assegnazione degli stanziamenti di bilancio siano indicate le leggi che costituiscono la fonte normativa degli oggetti di spesa di ciascun capitolo concernente stanziamenti in conto capitale. Al riguardo, pur essendo comprensibile il riferimento alla sola spesa in conto capitale, che è la parte ovviamente più discrezionale del bilancio dello Stato, tuttavia è probabilmente il caso di eliminare la restrizione di tale indicazione, facendo rimanere quindi il riferimento generico a tutti gli stanziamenti.

Per quanto concerne poi l'articolo 4, comma 4, ed il fatto che, qualora il pagamento debba essere effettuato in via definitiva per un importo inferiore a quello impegnato, si provvede alla rideterminazione dell'impegno in sede di ordine di pagamento, si può esprimere un chiarimento nel senso che tale rideterminazione avviene con una modifica autonoma dell'atto di impegno, non come conseguenza dell'ordine di pagamento stesso per l'importo inferiore.

Rileva poi l'articolo 7, su cui vi possono essere dei timori, relativamente al secondo periodo del comma 1, legati al fatto che l'autonomia da parte del singolo contratto in ordine all'indicazione di tempi dei pagamenti può determinare una pressione eccessiva sulla cassa. Probabilmente è da considerare però che comunque il controllo di merito da parte della ragioneria, effettuato in via automatizzata,

fornisce gli strumenti per controllare la pressione che si va formando sui pagamenti complessivi e quindi sulla stessa cassa, per cui probabilmente si può già disporre di margini di flessibilità.

Quanto poi al fatto che il pagamento stesso possa essere effettuato anche prima dell'inizio della prestazione, sia pure previa adeguata garanzia di cui al comma 2 del medesimo articolo, è vero che non può non costituire un elemento di perplessità il fatto che il pagamento avvenga prima dell'adempimento della controparte, ma è vero pure che probabilmente è questo il sistema per spuntare prezzi più bassi. Rimane comunque il riferimento preliminare e complessivo alla responsabilità dirigenziale, il che riguarda anche la prestazione delle garanzie, a proposito della quale si può riflettere sulla opportunità o meno di specificare di quali garanzie si debba trattare (ad esempio, polizza fidejussoria). Anche in questo caso non può non ricordarsi che l'impianto complessivo si basa sul concetto di responsabilità dirigenziale.

L'articolo 8 comporta poi alcuni problemi. Anzitutto per il comma primo, che riguarda la centralizzazione dei pagamenti ad un unico funzionario delegato, anche non dipendente statale, responsabile degli accordi fra amministrazioni dello Stato e fra queste e altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, le perplessità riguardano il fatto che tale funzionario delegato può anche non essere un dipendente statale. Vero è che interviene in questo la fattispecie del funzionario di fatto, ma vero è pure che non può essere tralasciata una riflessione sul fatto che un dipendente non statale possa gestire in parte somme relative al bilancio dello Stato, nel qual caso - a parte la più generale responsabilità civilistica - non vi sarebbe la possibilità di far ricorso alla responsabilità dirigenziale.

Sempre per tale articolo 8, va valutato se la possibilità di trasportare gli ordini di accreditamento in questione all'esercizio successivo, ove non estinti in quello di emissione, debba essere riferita specificamente alla sola spesa in conto capitale oppure possa rimanere un implicito riferimento generico.

L'articolo 9 comporta ugualmente problemi per i commi 1 e 8.

Per quanto concerne il comma 1, il quesito da porsi è se funzionari del settimo livello possano ricevere ordini di accreditamento. Va dunque considerato se far rimanere comunque questa funzione a livello dirigenziale, anche se attualmente i cassieri sono inquadrati appunto nel livello massimo corrispondente al settimo. Nella decisione sul punto occorre anche considerare che l'espletamento di compiti e di funzioni superiori può comportare l'avanzamento di pretese di inquadramento, almeno dal punto di vista economico, al livello superiore del dirigente.

Per quanto concerne poi il comma ottavo, che disciplina il caso della mancata presentazione nei termini prescritti dei rendiconti e degli altri conti amministrativi delle gestioni di bilancio e di quelle fuori bilancio, va inserito probabilmente, a quest'ultimo riguardo, il riferimento a quelle gestioni di cui alla recente legge di riordino (n. 559 del 23 dicembre 1993).

Altro articolo da esaminare è l'articolo 10, che in realtà prevede la possibilità del versamento di fondi del bilancio dello Stato su contabilità

speciali, anche in mancanza di specifiche disposizioni di legge, ma con decreto del ministro del tesoro su proposta dell'Amministrazione interessata. L'innovazione è particolarmente rilevante, perchè sostanzialmente si può autorizzare questa forma di gestione in via amministrativa. Vero è che le esigenze di flessibilità nella gestione del bilancio sono sempre presenti e che in parte vengono soddisfatte dalle contabilità speciali. Ma vero è pure che tutto l'impianto dello schema di regolamento è basato sulla semplificazione e sullo snellimento proprio dei pagamenti afferenti al bilancio dello Stato, allo scopo implicito di venire incontro alle esigenze di flessibilità nell'amministrazione dei fondi rimanendo però all'interno di tale bilancio. Va anche considerato poi che vi sono casi nei quali indubbiamente il ricorso alle contabilità speciali ha un senso, pur in un contesto di particolare snellezza e celerità della spesa ordinaria: è il caso ad esempio delle spese che riguardano più amministrazioni e che vengono gestite però unitariamente. La norma di cui all'articolo 10, quindi, potrebbe essere emendata nel senso che il ricorso alle contabilità speciali può avvenire in via amministrativa, ma solo nel caso di accordi tra più amministrazioni o enti pubblici.

Quanto poi all'articolo 11, il cui comma 7 fissa il termine di 15 giorni per la comunicazione degli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare degli uffici amministrativi alla Ragioneria centrale, è sembrato che si possa trattare di un termine troppo elevato. Va anche considerato però che si tratta della comunicazione degli atti, non dell'assunzione dell'impegno, che avviene ormai in via telematica.

Quanto poi all'articolo 13, che individua in 5 milioni il limite per i pagamenti in contanti, anche qui è sembrato trattarsi di un limite troppo esiguo. Ma va ricordato che comunque l'ultimo periodo prevede la possibilità da parte del ministro del Tesoro di incrementare tale limite.

Per quanto concerne l'articolo 15, ugualmente si pone il problema del livello - che il comma 1 individua nel sesto - al quale possono essere ricondotte le possibilità di effettuare pagamenti di spese seppure di modesto ammontare. Il pericolo può essere poi che, utilizzando dipendenti del sesto livello, vi possa essere un frazionamento eccessivo della spesa. Vero è però che comunque già a livello di gestione dell'economato si utilizzano dipendenti della qualifica indicata. Vi è poi da risolvere il problema posto dal comma 7 del medesimo articolo, nel senso della copertura dei costi sostenuti per il servizio postale e soprattutto della relativa imputazione contabile.

L'articolo 18, poi, che novella una serie di articoli del regolamento di contabilità, pone problemi per l'articolo 576, che riguarda i pagamenti da parte della sezione di tesoreria per conto di una serie di enti indicati: il quesito è se non occorra prevedere una dizione più ampia riferita anche agli enti, per includere i servizi di tesoreria, relativi, ad esempio, agli istituti previdenziali.

L'articolo 582 pone poi il problema della sua stessa esistenza, perchè vi sono molti casi nei quali i titoli di spesa non sono restituiti, e comunque pone il quesito della opportunità di impedire che ciascun regolamento preveda la restituzione dei titoli di spesa non pagati non già entro l'anno finanziario successivo, come prevede in via generale

l'articolo stesso, ma secondo le indicazioni settoriali della singola amministrazione.

Infine, per quanto concerne l'articolo 19, probabilmente, se si rafforza il fatto che l'intervento amministrativo previsto può avvenire solo per quanto concerne le modifiche che si rendano necessarie in dipendenza dell'evoluzione dei sistemi informatici, si possono evitare perplessità sotto il profilo dell'eccesso di delega.

Si apre il dibattito.

Il senatore REVIGLIO fa presente che l'articolo 7, comma 1, pone il problema se siano stati calcolati gli effetti sulla cassa dell'adozione del mandato elettronico, soprattutto nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema: d'altro canto, proprio questo quesito introduce all'interrogativo circa l'opportunità di evitare di rafforzare il parere e il controllo del tesoro sui mandati, in quanto ciò sarebbe incompatibile con l'esaltazione della responsabilità dirigenziale all'interno di ciascuna amministrazione. Esiste comunque il rischio che la cautela del passato della Ragioneria, con il passaggio ai sistemi elettronici, possa far tradurre in cassa una serie di pagamenti che attualmente ristagnano tra i residui passivi.

Il senatore PICANO, dopo aver rilevato che indubbiamente una delle maggiori disfunzioni di oggi nella pubblica amministrazione consiste nel fatto che vi sono eccessivi passaggi di responsabilità, il che ha provocato ritardi e corruzione, fa presente che proprio questa considerazione comporta l'opportunità di non decentrare eccessivamente la spesa: questo significa che l'orientamento è di segno favorevole in ordine alla riconduzione dei pagamenti ad un solo responsabile.

Il senatore GIOVANOLLA, nell'esprimersi in senso favorevole allo schema di regolamento, volto a migliorare il rapporto tra lo Stato e i cittadini ed a ripristinare una maggiore efficienza nella pubblica amministrazione, obiettivi, questi, da tempo propugnati dal Gruppo del PDS, dichiara di condividere altresì la relazione del senatore Pavan, pur osservando che all'articolo 3, comma 3, occorre eliminare il riferimento alla sola spesa in conto capitale e che sarebbe altamente opportuno estendere al nomenclatore dei atti e dei capitoli inviato al Parlamento l'elenco completo delle leggi di spesa.

Quanto poi all'articolo 7, vanno rafforzate le garanzie da parte dello Stato, e, infine, per quanto concerne l'articolo 10, è necessario assolutamente limitare il più possibile le contabilità speciali. L'argomento richiama poi l'esigenza che, con l'accelerazione dei ritmi di produzione della spesa pubblica, il conto riassuntivo del tesoro possa essere molto più tempestivo non solo ai fini della sua pubblicazione, ma anche in relazione ai dati assunti come riferimento.

Conclude chiedendo al ministro Cassese se sia stata fatta una valutazione sull'effetto di cassa derivante dalla normativa.

Il presidente ABIS fa osservare che indubbiamente la riforma in esame va anche incontro nell'immediato ad esigenze di rilancio dell'economia, che era poi una delle preoccupazioni che emersero durante la sessione di bilancio.

Il relatore PAVAN fa osservare che è giusto riconoscere la flessibilità di intervento alla ragioneria, purchè però il relativo operato venga limitato nei termini temporali previsti.

Agli oratori intervenuti replica il ministro CASSESE, che ricorda in primo luogo come scopo del regolamento sia quello della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure di spesa e contabili. Tale finalità corrisponde alla necessità di adeguare le procedure di spesa pubblica a quelle già da tempo attuate nel settore privato, nei confronti del quale il settore pubblico presenta un'arretratezza intollerabile.

Circa le preoccupazioni relative all'impatto delle nuove norme sulla cassa, fa presente che gli articoli 4, 5 e 6 troveranno applicazione dal 1° gennaio 1996, al fine di tener conto delle loro difficoltà applicative. D'altra parte, è pur vero che il ritardo dei pagamenti è causa non indifferente di crescita della spesa pubblica mentre, per quanto concerne i loro tempi, il provvedimento prevede la possibilità che essi possano essere stabiliti con atti amministrativi generali, al fine di consentire una valutazione della capienza in caso di crisi di cassa. Circa l'impatto sulla cassa, precisa di non essere stato in grado di compiere simulazioni, anche perchè la nuova procedura si applica a tutti gli enti del settore pubblico e non solamente allo Stato.

In merito alle osservazioni su specifici punti, concorda con il relatore relativamente al comma 3 dell'articolo 3, laddove è possibile eliminare la limitazione alle spese in conto capitale. Circa il comma 4 dell'articolo 4, fa presente che è possibile specificare espressamente i motivi delle variazioni. È poi favorevole ad indicare tutte le forme di garanzia offerte dallo Stato. Quanto alla questione del funzionario delegato non dipendente statale, si dichiara disponibile a definire una soluzione adeguata, tenendo conto che è forse opportuno non ricorrere al funzionario di fatto, ma conferire tale compito prioritariamente ad un funzionario dello Stato o pubblico. Circa il comma 1 dell'articolo 9 si potrebbe specificare un inciso, al fine di rendere espliciti i limiti della delega ai funzionari del settimo livello, mentre è opportuno integrare il comma 8, onde tener conto della recente legge sulle gestioni fuori bilancio. Si ripromette poi un approfondimento della materia delle contabilità speciali, al fine di evitare regressioni rispetto alla attuale normativa. Si dichiara poi disponibile ad abbreviare il termine dell'articolo 11, comma 7, e ad incrementare il limite di 5 milioni di cui all'articolo 13. Ugualmente favorevole all'indicazione del capitolo dove addebitare gli oneri, ai sensi dell'articolo 15, mentre, con riferimento all'articolo 18, ritiene che si possano superare le difficoltà citate, introducendo l'inciso «e di altri enti pubblici». Circa il richiamato articolo 582 del regolamento di contabilità, la richiesta del relatore potrà essere approfondita. In merito all'articolo 19, fa presente che non si può parlare di eccesso di delega, in quanto la norma già prevede che gli eventuali aggiornamenti siano esclusivamente in relazione al

progresso informatico. Si dichiara poi favorevole alla previsione di una più sollecita presentazione del conto riassuntivo del Tesoro, mentre è disponibile a redigere un testo unico ricognitivo, tenendo conto che la classica quadripartizione degli atti concernenti i pagamenti risulta ridotta alle due fasi dell'impegno e dell'ordinazione di pagamento.

Ricorda infine che il livello di responsabilità sostanzialmente si riduce a due soggetti, cioè al dirigente e a colui che esegue il pagamento, mentre ritiene che la norma di cui al comma 2 dell'articolo 8 debba riguardare esclusivamente le spese in conto capitale.

La Commissione conferisce infine mandato al senatore PAVAN a trasmettere un parere favorevole, con le osservazioni emerse dal dibattito.

La seduta termina alle ore 18,25