

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 176

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di regolamento per il funzionamento amministrativo contabile e per la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze trasformati ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 ottobre 1998, n. 368

(Parere ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1998, n. 400 e dell'articolo 13, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato l'11 febbraio 2003)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'articolo 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, recante l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, prevede che le soprintendenze di cui all'articolo 30, comma 1, lettere a), b) e c) del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, possano essere trasformate in soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa, e contabile qualora abbiano competenza su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico. La disposizione si applica anche a musei, biblioteche pubbliche statali, archivi di Stato e soprintendenze archivistiche.

Nel prevedere l'autonomia della Soprintendenza, si dispone la diretta assegnazione al bilancio della stessa non solo delle risorse provenienti dai biglietti d'ingresso e dagli altri proventi esterni di varia natura, ma anche di quei fondi che vengono messi a disposizione dall'Amministrazione con le usuali aperture di credito.

Il conferimento della piena autonomia gestionale consente alla Soprintendenza: di stipulare accordi di programma con gli enti locali e con altri soggetti pubblici e privati interessati alla valorizzazione dell'area archeologica; di concedere in uso a soggetti pubblici e privati l'utilizzazione dell'immagine di un bene dell'area; di attivare i servizi aggiuntivi.

Questo Ministero ha predisposto l'unito regolamento che contempla la disciplina del bilancio di previsione e della rendicontazione, della gestione finanziaria e delle relative procedure, della gestione di tesoreria, della gestione patrimoniale e delle scritture contabili.

L'articolo 1 disciplina il bilancio di previsione e l'esercizio finanziario. In particolare dispone che il bilancio annuale di previsione delle Soprintendenze autonome, il cui esercizio finanziario inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre, sia articolato in capitoli e formulato in termini di competenza e di cassa. In esso vanno indicati gli importi presunti dei residui attivi e passivi, delle entrate che si presume di accertare e di riscuotere, nonché delle spese che si presume di impegnare e di pagare; mentre come prima posta dell'entrata e della

spesa, va anche iscritto l'avanzo o il disavanzo presunto di amministrazione relativo all'esercizio precedente.

Tutti gli stanziamenti sono iscritti sulla base di un programma annuale. Il documento contabile, corredato di un preventivo economico, nel quale al saldo finanziario di parte corrente sono aggiunte le poste attinenti ai fatti economici non finanziari aventi incidenza sulla gestione, è altresì integrato da due relazioni, una del soprintendente, l'altra dell'organo di controllo; dopo la deliberazione del consiglio di amministrazione, viene sottoposto all'approvazione di questo Ministero e del Ministero dell'economia e delle finanze. A tale riguardo è stata prevista la formalità da parte del Ministero vigilante dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio per non oltre quattro mesi. Al controllo esterno sulla gestione finanziaria provvede, invece, la Corte dei conti.

Per quanto concerne la rendicontazione l'articolo 8 prevede il conto consuntivo che espone, in termini di competenza e di cassa, i risultati della gestione.

Il conto consuntivo si compone di un rendiconto finanziario per i risultati di gestione dell'entrata e della spesa, di un conto economico diretto a dare dimostrazione dei risultati economici conseguiti durante l'esercizio e di una situazione amministrativa che evidenzia i risultati di cassa e della gestione dei residui.

Anche per il conto consuntivo, dopo l'esame del collegio sindacale e la deliberazione del consiglio di amministrazione, è prevista l'approvazione delle due amministrazioni vigilanti.

L'articolo 4 disciplina la riscossione delle entrate, nonché l'ordinazione e il pagamento delle spese. A tale riguardo dispone che le entrate pervenute direttamente alla Soprintendenza siano annotate nell'apposito registro di cassa e versate entro il successivo giorno lavorativo, previa emissione delle reversali d'incasso all'Istituto di credito che gestisce il servizio di tesoreria (disciplinato dall'articolo 12 del presente regolamento).

Il pagamento delle spese è ordinato mediante l'emissione di mandati di pagamento firmati dal soprintendente o da un suo delegato. I titoli di spesa, corredati della documentazione giustificativa, devono essere numerati progressivamente ed indicare il corrispondente numero di capitolo: per i mandati non pagati alla chiusura

dell'esercizio finanziario è prevista la restituzione all'istituto tesoriere e il trasferimento dal conto della competenza a quello dei residui.

Gli articoli 5, 6 e 7 dettano disposizioni sui fondi di riserva, sulle variazioni al bilancio di previsione e sul sistema delle scritture contabili.

L'articolo 5, in particolare, prevede un fondo di riserva per le spese impreviste e uno per le nuove e maggiori spese che si verificano nel corso dell'esercizio.

L'utilizzo dei fondi di riserva, come peraltro le variazioni al bilancio annuale di previsione disciplinate dall'articolo 6, formano oggetto di apposite deliberazioni del consiglio di amministrazione. Tutte le variazioni al bilancio di previsione devono essere approvate dalle due amministrazioni vigilanti.

L'articolo 7 individua il sistema di scritture finanziarie e patrimoniali che consente di rilevare la situazione delle entrate accertate e riscosse, delle spese impegnate e pagate, nonché di dare dimostrazione dei beni patrimoniali in uso alla Soprintendenza.

L'articolo 9 del regolamento tratta dei residui disponendo che le entrate accertate e non riscosse, nonché le spese impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio, costituiscono residui attivi e passivi e sono ricomprese tra le attività e le passività del conto patrimoniale. Costituiscono economie di bilancio, le somme iscritte nei fondi di riserva che non vengono utilizzate entro l'esercizio finanziario.

La norma dispone altresì la compilazione di una situazione annuale dei residui attivi e passivi distinta per esercizio di competenza e per capitoli; ogni variazione dei residui, su cui è richiesto anche il parere del collegio sindacale, costituisce oggetto di apposita delibera del consiglio di amministrazione che, unitamente alla situazione dei residui, va allegata al consuntivo annuale.

L'articolo 10 del regolamento disciplina i beni patrimoniali della Soprintendenza che, come quelli degli altri organi di questo Ministero, appartengono al patrimonio dello Stato. La norma rinvia all'osservanza del Regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, delle disposizioni previste dalle istruzioni generali sui servizi del Provveditorato generale dello Stato, nonché alle disposizioni emanate in merito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

L'articolo 11 detta disposizioni sulle deliberazioni e sulle adunanze del Consiglio di amministrazione.

L'articolo 12 disciplina il servizio di tesoreria o di cassa con l'osservanza della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e mediante la procedura ad evidenza pubblica.

L'articolo 14, infine, in tema di attività contrattuale della Soprintendenza rinvia alla normativa vigente per le amministrazioni dello Stato e al decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384.

SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTO l'articolo 87 della Costituzione;

VISTO il regio-decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni e integrazioni, concernente "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato";

VISTO il regolamento di cui al regio-decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni, concernente "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato";

VISTA la legge 1° marzo 1975, n. 44, recante "Misure intese alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale";

VISTA la legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, concernente "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696, di "Approvazione del nuovo regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70";

VISTO l'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, concernente "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, e successive modificazioni, concernente il "Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili";

VISTA la legge 15 marzo 1997, n. 59, ed in particolare l'articolo 13, comma 1, in cui si dispone che gli schemi di regolamento di cui al comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono trasmessi alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59";

VISTO il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, recante "Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali", ed in particolare l'articolo 8, comma 1, con il quale si prevede la possibilità della trasformazione delle soprintendenze di cui all'articolo 30, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, in soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante "Riforma dell'organizzazione del Governo";

VISTO il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2000, n. 441, concernente il “Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali”;

VISTO in particolare, l’articolo 12, comma 3, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 441 del 2000, il quale prevede che alla realizzazione dell’autonomia della soprintendenza e delle gestioni autonome si provvede con decreto ministeriale ai sensi dell’articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384, recante “Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia”;

VISTA la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del ...;

UDITO il parere del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, espresso nell’adunanza del 20 dicembre 2002;

ACQUISITO il parere delle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del ...;

SULLA PROPOSTA del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze;

EMANA

il seguente regolamento

Articolo 1

(Bilancio di previsione, esercizio finanziario)

1. La gestione finanziaria della Soprintendenza speciale, si svolge in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e di cassa.
2. L’esercizio finanziario inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno; ad esso si riferiscono il bilancio di previsione ed il conto consuntivo.
3. Il bilancio di previsione è composto dal preventivo finanziario decisionale, dal preventivo finanziario gestionale, dal quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria e dal preventivo economico. Costituiscono allegati al bilancio di previsione annuale il bilancio pluriennale, la relazione programmatica, la tabella dimostrativa del presunto risultato di amministrazione e la relazione del collegio dei revisori dei conti.
4. Tutte le entrate e tutte le spese debbono essere iscritte in bilancio nel loro importo integrale.
5. Per ciascun capitolo di entrata e di spesa il bilancio di previsione indica:
 - a) l’ammontare presunto dei residui attivi e passivi alla chiusura dell’esercizio precedente;

- b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'esercizio cui il bilancio si riferisce;
- c) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nello stesso esercizio senza distinzione tra operazioni in conto competenza ed in conto residui.
6. Nel bilancio di previsione è iscritto come prima posta dell'entrata o della spesa l'ammontare presunto dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione all'inizio dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.
7. Gli stanziamenti di spesa sono iscritti in bilancio sulla base del programma annuale e delle concrete capacità operative della soprintendenza.
8. Il consiglio di amministrazione della soprintendenza, entro il mese di settembre dell'anno che precede quello di riferimento, delibera il programma annuale degli interventi e delle spese ordinarie e straordinarie.
9. Il bilancio di previsione, almeno quindici giorni prima della delibera dell'organo di vertice, è sottoposto all'attenzione del collegio dei revisori che, a conclusione del proprio esame, redige apposita relazione, proponendone l'approvazione o meno.
10. Il consiglio di amministrazione della soprintendenza, entro il mese di ottobre dell'anno che precede quello di riferimento, delibera il bilancio di previsione da inviare, nei quindici giorni successivi, unitamente alle relazioni del soprintendente, del collegio dei revisori dei conti e ad una copia dei verbali di deliberazione, all'approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero dell'economia e delle finanze.
11. Quando l'approvazione del bilancio di previsione non interviene prima dell'inizio dell'esercizio cui lo stesso si riferisce, il Ministero per i beni e le attività culturali può autorizzare, per non oltre quattro mesi, l'esercizio provvisorio sulla base del bilancio deliberato nel precedente anno finanziario, fissandone i limiti di importo.
12. La gestione finanziaria della soprintendenza è assoggettata al controllo successivo della Corte dei conti.

Articolo 2

(Preventivo economico)

1. Il preventivo economico, redatto in conformità al regolamento per l'amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, espone il saldo finanziario di parte corrente e le poste attinenti ai fatti economici non finanziari aventi incidenza sulla gestione.

Articolo 3

(Entrate e spese)

1. Per le entrate e per le spese il consiglio di amministrazione determina la denominazione e la numerazione dei capitoli in relazione alle esigenze funzionali ed organizzative della soprintendenza.

Articolo 4

(Riscossione delle entrate, ordinazione e pagamento delle spese)

1. Le entrate pervengono alla Soprintendenza a seguito di ordini di accreditalmento del competente Centro di Responsabilit .
2. Le altre entrate da proventi diversi sono riscalte dall'Istituto di credito che gestisce il servizio di tesoreria o di cassa mediante reversali di incasso.
3. Le entrate eventuali pervenute direttamente alla soprintendenza sono annotate nel registro di cassa di cui all'articolo 7 e versate all'istituto cassiere o tesoriere entro il giorno lavorativo successivo al loro arrivo, previa emissione di reversali d'incasso.
4. Le reversali di incasso, numerate in ordine progressivo e munite del numero di capitolo, devono essere firmate dal Soprintendente o da un suo delegato.
5. Il pagamento delle spese   ordinato mediante l'emissione di mandati di pagamento numerati in ordine progressivo e muniti del numero di capitolo.
6. Ogni mandato di pagamento deve essere corredato dalla documentazione giustificativa della spesa.
7. I mandati di pagamento sono firmati dal Soprintendente o da un suo delegato.
8. I mandati non pagati alla fine dell'esercizio finanziario vengono restituiti dall'istituto incaricato del servizio di tesoreria alla soprintendenza per il trasferimento dal conto della competenza al conto dei residui.

Articolo 5

(Fondi di riserva)

1. Nel bilancio annuale sono iscritti, in appositi capitoli, un fondo di riserva per le spese impreviste ed uno per le nuove e maggiori spese che si verificano nel corso della gestione .
2. Gli stanziamenti iscritti nei fondi di riserva di cui al comma 1 possono essere utilizzati previa delibera del consiglio di amministrazione e non possono superare complessivamente il tre per cento delle spese correnti di competenza previste nel bilancio di previsione.

Articolo 6

(Variazioni al bilancio annuale di previsione)

1. Il consiglio di amministrazione, previo parere del collegio dei revisori dei conti, delibera le opportune variazioni alle iniziali previsioni di bilancio qualora nel corso della gestione gli stanziamenti non risultino sufficienti alle effettive esigenze della soprintendenza.
2. Tutte le proposte di variazione al bilancio di previsione sono deliberate dal consiglio di amministrazione non oltre il 31 ottobre dell'esercizio finanziario cui il bilancio si riferisce e trasmesse all'approvazione del Ministero per i beni e le attivit  culturali e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Articolo 7

(Scritture contabili)

1. Le scritture finanziarie relative alla gestione del bilancio devono consentire di rilevare per ciascun capitolo, sia per la competenza che per i residui, la situazione degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa a fronte dei relativi stanziamenti, nonché la situazione delle somme riscosse e pagate e di quelle rimaste da riscuotere e da pagare.

2. Le scritture patrimoniali devono consentire la dimostrazione dei beni in uso di cui all'articolo 10.

3. Il sistema di scritture della soprintendenza è il seguente:

a) un partitario delle entrate, contenente per ciascun capitolo lo stanziamento iniziale e le variazioni, le somme accertate, quelle riscosse e quelle rimaste da riscuotere;

b) un partitario delle spese, contenente per ciascun capitolo lo stanziamento iniziale e le variazioni, le somme impegnate, quelle rimaste da pagare;

c) un partitario dei residui, contenente per ciascun capitolo e per esercizio di provenienza, la consistenza dei residui all'inizio dell'esercizio, le somme riscosse o pagate, le somme rimaste da riscuotere o da pagare;

d) un giornale cronologico sia per le reversali che per i mandati emessi, con indicazioni separate delle riscossioni e dei pagamenti in conto residui;

e) i registri degli inventari.

4. Le scritture contabili di cui alle lettere d) ed e) devono essere effettuate su registri numerati e vidimati dal Soprintendente o dal suo delegato. Nell'ipotesi di scritture tenute con l'utilizzazione di sistemi di elaborazione automatica dei dati deve essere comunque garantita l'inalterabilità dei dati archiviati.

Articolo 8

(Conto consuntivo)

1. I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel conto consuntivo redatto in termini di competenza e di cassa.

2. Il conto consuntivo è redatto secondo la classificazione di cui all'articolo 1.

3. Il rendiconto finanziario espone i risultati conseguiti durante l'esercizio in ordine al bilancio di previsione della soprintendenza. Esso è redatto secondo la stessa articolazione del bilancio di previsione ed espone i relativi dati distintamente per la competenza e per i residui secondo lo schema di cui al regolamento per l'amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70.

4. Il conto economico, redatto in conformità dello schema di cui al regolamento per l'amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, deve dare la dimostrazione dei risultati economici conseguiti durante l'esercizio finanziario. Sono vietate compensazioni tra componenti positivi e negativi del conto economico.

5. Al conto consuntivo è annessa la situazione amministrativa che deve evidenziare i risultati di cassa e della gestione dei residui secondo lo schema di cui al regolamento per l'amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70.

6. Il conto consuntivo, accompagnato da una nota illustrativa del soprintendente, è sottoposto, almeno quindici giorni prima della delibera dell'organo di vertice, all'esame del collegio dei revisori dei conti che redige apposita relazione.

7. Il consiglio di amministrazione delibera il conto consuntivo entro il mese di aprile successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario.

8. Entro quindici giorni dalla delibera il consuntivo viene inviato, unitamente alle relazioni di cui al comma 6, ad una copia dell'estratto conto dell'istituto di credito tesoriere, alla documentazione giustificativa delle spese e al verbale di deliberazione del consiglio di amministrazione, al Ministero per i beni e le attività culturali e al Ministero dell'economia e delle finanze, per l'approvazione.

Articolo 9

(Residui)

1. Le entrate accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio costituiscono residui attivi e vengono comprese tra le attività del conto patrimoniale.

2. Le spese impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio costituiscono residui passivi e vengono comprese tra le passività del conto patrimoniale.

3. Annualmente viene compilata, distintamente per esercizio di competenza e per capitoli, la situazione dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza. La situazione dei residui deve indicare la consistenza al 1° gennaio, le somme riscosse o accreditate nel corso dell'anno di gestione, quelle eliminate perché non più realizzabili o non più da accreditare, nonché quelle rimaste da riscuotere o da accreditare.

4. La variazione dei residui attivi e passivi deve formare oggetto di apposita delibera del consiglio di amministrazione. Sulle variazioni dei residui il collegio dei revisori dei conti è tenuto ad esprimere il suo parere.

5. La situazione dei residui e la deliberazione di cui al precedente comma sono allegare al conto consuntivo.

6. Costituiscono economia le minori spese sostenute rispetto all'impegno assunto nel corso dell'esercizio, verificate con la conclusione della fase di liquidazione.

Articolo 10

(Disciplina dei beni d'uso)

1. I beni della soprintendenza appartengono al patrimonio dello Stato e sono concessi in uso alla soprintendenza.

2. Per tali beni si osservano le disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nonché quelle emanate in merito dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

3. I beni sono assunti in consegna, con debito di vigilanza, dal soprintendente. La consegna si effettua per mezzo degli inventari.

4. Quando il soprintendente cessa il suo ufficio il passaggio di gestione avviene mediante ricognizione generale dei beni in contraddittorio tra il consegnatario uscente ed il consegnatario subentrante, con l'intervento di un funzionario

incaricato dal Ministero per i beni e le attività culturali. Per le gestioni dei consegnatari e dei cassieri si osservano le disposizioni contenute nel regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254.

Articolo 11

(Consiglio di amministrazione)

1. Il Consiglio di amministrazione della Soprintendenza speciale si riunisce in via ordinaria una volta al mese ed è convocato in via straordinaria dal presidente o su richiesta degli altri due componenti.
2. Per la validità delle sedute del consiglio di amministrazione è necessaria la presenza della maggioranza degli amministratori in carica. Le deliberazioni sono adottate con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

Articolo 12

(Disciplina del servizio di tesoreria o di cassa)

1. Il servizio di tesoreria o di cassa è affidato, con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e mediante procedura ad evidenza pubblica, ad un unico istituto di credito di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in base ad apposita convenzione deliberata dal consiglio di amministrazione.
2. L'istituto di credito tesoriere o cassiere della soprintendenza è incaricato:
 - a) di riscuotere le entrate;
 - b) di pagare le spese stanziare in bilancio.

Articolo 13

(Anticipazioni in contanti)

1. All'inizio di ciascun esercizio finanziario il consiglio di amministrazione delibera l'assegnazione al soprintendente o ad un suo delegato di un fondo cassa.
2. Con il fondo di cui al comma 1 si può provvedere esclusivamente al pagamento delle minute spese di ufficio, delle spese per piccole riparazioni e manutenzioni, delle spese postali, nonché al pagamento di piccoli acconti per spese di viaggio e per indennità di missione.
3. Le eventuali integrazioni al fondo cassa devono essere deliberate dal consiglio di amministrazione.

Articolo 14

(Attività contrattuale)

1. In relazione alle specifiche materie e nei limiti di valore correlativi, l'attività negoziale è svolta con l'osservanza delle disposizioni emanate in attuazione della normativa comunitaria e di quella nazionale vigente in materia.
2. Le spese da farsi in economia sono disciplinate secondo il regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384.
3. I contratti sono stipulati dal Soprintendente e approvati dal consiglio di amministrazione.

Articolo 15

(Rinvio)

1. Per quanto non previsto dal presente regolamento si rinvia alle disposizioni contenute nel regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70.



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 20 dicembre 2002

n. Prot. 4510/02

OGGETTO

Ministero per i beni e le attività culturali.
Schema di regolamento interministeriale recante "Norme per il funzionamento amministrativo e contabile e per la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze trasformate ai sensi dell'articolo 8, decreto legislativo 30 ottobre 1998, n. 368".

La Sezione,

letta la relazione GPL 2790/02, con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali richiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e, in particolare, la nota n. 0105168 del concertante Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Udito, all'adunanza del 20 dicembre 2002, il relatore ed estensore consigliere Filippo Patroni Griffi;

PREMESSO quanto riferisce l'Amministrazione proponente;

CONSIDERATO

1. Lo schema di regolamento in esame è proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali. Ne è prevista l'adozione di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Lo schema reca le "norme per il funzionamento amministrativo e contabile e per la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze trasformate ai sensi dell'articolo 8, decreto legislativo 30 ottobre 1998, n. 368".

Si pone preliminarmente una questione inerente alla fonte primaria attributiva della potestà regolamentare che si intende esercitare e della conseguente coerenza dello schema proposto con il quadro legislativo.

Al riguardo occorre procedere a una ricognizione della normativa primaria.

L'articolo 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, che istituisce il Ministero per i beni e le attività culturali, prevede che alcune soprintendenze possano essere trasformate in soprintendenze autonome "con i provvedimenti di cui all'articolo 11, comma 1" dello stesso decreto legislativo.

L'articolo 11, al comma 1, dispone che "l'organizzazione, la disciplina degli uffici e le dotazioni organiche del Ministero sono stabilite ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400".

L'articolo 17, comma 4-bis, per quanto qui rileva, prevede regolamenti governativi di delegificazione per "l'organizzazione e la disciplina dei Ministeri", ivi compresa "l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici"; contempla, altresì, alla lett. e), "decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali".

Il regolamento di organizzazione del Ministero è stato emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, con D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441. Questo, all'articolo 12, comma 3, dispone che "al fine di realizzare la più completa autonomia delle soprintendenze e delle gestioni autonome, attuando i principi e le modalità indicate dall'articolo 8 del decreto legislativo, si provvede con decreto ministeriale, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lett. e) della legge 23 agosto 1988, n. 400".

Il quadro normativo primario va completato con il richiamo alla legge 8 ottobre 1997, n. 352, istitutiva, all'articolo 9, della soprintendenza autonoma di Pompei, e, in particolare, al comma 8 dello stesso articolo, che prevede un regolamento del Ministro per i beni culturali e ambientali di concerto con il Ministro del tesoro per l'adozione delle norme per il funzionamento amministrativo e contabile e per la disciplina del servizio di cassa.

2. Nel delineato contesto normativo, la Sezione ritiene che non esista una norma legislativa che conferisca al Ministro per i beni e le attività culturali la potestà normativa per l'adozione del regolamento proposto.

E' noto che la potestà regolamentare ministeriale -cui è assimilata quella interministeriale- abbisogna di una esplicita previsione normativa primaria, all'uopo essendo insufficiente la generica disposizione di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400, che riconosce in

generale che la potestà normativa secondaria possa essere attribuita “dalla legge” ai singoli ministri.

Nella fattispecie in esame, tale norma attributiva del potere regolamentare non può essere rinvenuta:

- a) nell'articolo 9, comma 8, della legge n. 352 del 1997, che si riferisce esclusivamente alla soprintendenza autonoma di Pompei, in data anteriore al decreto legislativo n. 368 del 1998, di istituzione e riordino del Ministero per i beni e le attività culturali. Anzi, l'articolo 9, al comma 1, per la stessa soprintendenza di Pompei espressamente configura una disciplina posta “in attesa della riorganizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali”, all'epoca già delineata dalla legge di delega 8 ottobre 1997, n.59; sicché sembra che la stessa disciplina della soprintendenza di Pompei sia oramai rimessa al quadro delle fonti delineato dal decreto legislativo n. 368, non essendovi ragioni per ipotizzarne una perdurante specialità nell'ambito delle soprintendenze autonome;
- b) nel combinato disposto dei richiamati articoli 8 e 11, comma 1, del decreto legislativo n. 368 del 1998, che anzi, nel rinviare all'articolo 17 comma 4 bis, senza alcuna altra specificazione, non contempla alcun regolamento ministeriale, ma fa riferimento piuttosto o a un regolamento governativo di delegificazione, ovvero, alla lett. e), a decreti ministeriali di cui, peraltro, precisa esplicitamente la “natura non regolamentare”;
- c) nell'articolo 12 del regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, emanato con il D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441. Questo, pur configurando – come si è accennato- un decreto ministeriale “al fine di realizzare la più completa autonomia delle soprintendenze”, esclude la natura regolamentare del decreto nel momento stesso in cui richiama la lettera e) del comma 4-bis; né potrebbe essere altrimenti essendo pacifico che un regolamento governativo è inidoneo a fondare la potestà regolamentare di un singolo ministro.

Da quanto sin qui argomentato consegue che nessuna norma primaria fonda la potestà del Ministro per i beni e le attività culturali di adottare in materia un regolamento ministeriale. Il decreto proposto, quindi, comunque non potrebbe avere natura regolamentare.

2. Occorre ora stabilire se lo schema in questione debba rivestire la forma di regolamento governativo oppure quella di decreto ministeriale avente natura non normativa bensì amministrativa.

Potrebbe deporre nel senso della natura amministrativa del decreto in questione, in assenza – come si è visto- di una norma primaria che fondi una potestà ministeriale di rango normativo, la richiamata disposizione dell'articolo 12 del regolamento di organizzazione del ministero (D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, citato), la quale demanda a un decreto ministeriale ai sensi

dell'articolo 17, comma 4-bis, lett. e) della legge n. 400/88, e quindi a un atto amministrativo generale, la disciplina delle soprintendenze autonome. E, quanto all'aspetto contenutistico, la previsione potrebbe apparire coerente con la natura non dirigenziale degli uffici di soprintendenza, espressamente qualificati all'articolo 12, comma 2, del regolamento di organizzazione—ma si vedrà che l'affermazione merita alcune precisazioni— come uffici dirigenziali non generali.

Lo schema del regolamento di organizzazione del ministero fu esaminato da questa Sezione con il parere 3 aprile 2000 n. 51.

Il parere, oltre a rilevare nello schema proposto una discrasia tra numero degli uffici di livello dirigenziale generale e numero dei dirigenti di prima fascia, contiene una espressa osservazione relativa alle soprintendenze autonome. Al punto 8, infatti, la Sezione richiede “che sia prevista nello schema anche una disciplina attuativa dell'art. 8 del decreto n. 368, che appare un elemento fondamentale della riforma, che rischia di non avere applicazione”. Tale indicazione, che non sembra avere avuto seguito nel regolamento di organizzazione, si riferiva a un testo che, nello schema allora proposto, conteneva una previsione analoga a quella che si rinviene all'articolo 12 del regolamento, cioè il rinvio a un decreto ministeriale non regolamentare per la disciplina delle soprintendenze autonome.

3. Nel delineato contesto, la Sezione ritiene che la disciplina concernente il funzionamento delle soprintendenze autonome debba rivestire la forma di regolamento governativo da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400/88.

In tal senso depongono le considerazioni che seguono.

In primo luogo, il combinato disposto degli articoli 8 e 11, comma 1, del decreto legislativo n. 368 del 1998 esplicitamente richiama il comma 4-bis dell'articolo 17 della legge n. 400, senza altra specificazione. Tale richiamo, oltre che escludere ogni possibilità di adottare un regolamento ministeriale, costituisce espresso rinvio a un regolamento governativo di delegificazione.

In secondo luogo, la previsione di una fonte di rango normativo, anzi che di un semplice decreto ministeriale di natura amministrativa, è coerente, sotto il profilo sostanziale, con il contenuto dello schema di decreto attualmente all'esame della Sezione: questo contiene norme sui bilanci, sulla gestione delle entrate e delle spese, sulla contabilità, sui beni in uso alla soprintendenza, sul servizio di tesoreria o di cassa, sull'attività contrattuale, per le quali è richiesta necessariamente la fonte normativa, come del resto avviene per le altre amministrazioni pubbliche, trattandosi di norme a rilevanza esterna idonee a innovare

l'ordinamento giuridico generale; per esse, la fonte meramente amministrativa, sia pure di atto a contenuto generale, sarebbe stata inappropriata.

In terzo luogo, il richiamo alla lettera e) del comma 4-bis, cioè al decreto ministeriale non avente natura regolamentare, contenuto all'articolo 12 del regolamento di organizzazione del ministero, ma non anche nella fonte allo stesso sopraordinata, cioè nel decreto legislativo n. 368, fu oggetto di rilievo da parte della Sezione, proprio perché ritenuto quanto meno insufficiente a dettare la più complessa disciplina occorrente per assicurare la speciale autonomia delle soprintendenze in questione.

D'altra parte, la lett. e) del comma 4-bis è norma direttamente volta a disciplinare l'organizzazione interna, le "articolazioni", degli uffici dirigenziali generali. E un decreto del ministro non avente natura regolamentare può rilevarsi, nella generalità dei casi, fonte idonea allo scopo e, al tempo stesso, strumento flessibile. Ma diversa appare la configurazione delle soprintendenze speciali rispetto agli uffici dirigenziali non generali interni alle direzioni generali. Le soprintendenze in questione, infatti, non costituiscono mere articolazioni degli uffici dirigenziali generali, ma sono dotate di speciale autonomia; alle stesse sono preposti dirigenti di seconda fascia, che peraltro per la durata dell'incarico godono del trattamento retributivo di prima fascia (art. 8, comma 1, in relazione all'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 368); il conferimento dell'incarico ad opera dei direttori generali competenti vale per i soli uffici dirigenziali non generali di cui al comma 1 dell'articolo 12 del regolamento (ad eccezione dei soprintendenti regionali), tra i quali non sono ricomprese le soprintendenze speciali, disciplinate al successivo comma 3, tanto che l'incarico in questione è conferito dal ministro (art. 12, comma 3, del regolamento, che rinvia all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo).

Sembra dunque che correttamente il legislatore delegato del 1998 abbia previsto il rinvio al regolamento governativo e non al decreto ministeriale avente natura non regolamentare per la disciplina delle soprintendenze speciali.

4. Concludendo sul punto, e riassumendo, la Sezione ritiene:

a) che il presente schema di decreto concernente il funzionamento delle soprintendenze speciali debba necessariamente rivestire la forma di atto normativo. Valuterà l'Amministrazione se residui, in applicazione dell'articolo 12, comma 3, del D.P.R. n. 441 del 2000, una sfera di disciplina di dettaglio che possa essere rimessa alla fonte non normativa e segnatamente a un decreto ministeriale non avente natura regolamentare; in caso contrario, sarà bene che il Ministero proponente, nell'emanare il presente regolamento, esplicitamente

abrogare la dizione "lett. e)" dalla norma in questione: e tale soluzione sembrerebbe preferibile alla Sezione;

b) che il regolamento necessariamente debba rivestire la forma di regolamento governativo, in assenza di una esplicita previsione di legge idonea a fondare una potestà regolamentare ministeriale; naturalmente, in astratto la fonte regolamentare interministeriale potrebbe essere idonea a disciplinare la materia in questione, e l'Amministrazione valuterà se farsi promotrice di una modifica legislativa in tal senso.

5. Nel merito dello schema di decreto non si hanno particolari rilievi da formulare, anche perché il Ministero proponente ha dato atto di avere accolto tutte le osservazioni del concertante Ministero dell'economia e delle finanze.

Sul piano formale e procedimentale lo schema dovrà essere modificato in conseguenza dell'imputazione governativa e non ministeriale che il regolamento dovrà assumere e seguire il relativo *iter*.

Sul piano del raccordo formale tra le fonti, sembra opportuno che le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 della legge 8 ottobre 1997, n. 352 sul consiglio di amministrazione e il collegio dei revisori, oggetto di richiamo nel regolamento di organizzazione del ministero, siano riprodotte per esteso nel regolamento di organizzazione medesimo o nel presente schema (nell'un caso e nell'altro con le conseguenti modifiche all'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 12 del regolamento di organizzazione, che possono essere apportate nella presente sede), attesa la natura di regolamento di delegificazione sia del regolamento di organizzazione emanato sia dell'emanando regolamento. Si eviterebbe, in tal modo, l'uso improprio della tecnica del rinvio (da un regolamento generale a una legge speciale) e si raggrupperebbe in un unico contesto almeno parte della disciplina normativa concernente l'assetto organizzativo delle soprintendenze speciali: in caso contrario, infatti, la disciplina del consiglio di amministrazione sarebbe il risultato di una legge speciale, che si riferisce alla soprintendenza di Pompei, del regolamento generale di organizzazione del ministero, che richiama quella legge, e del presente regolamento, che disciplina il funzionamento dell'organo.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

Per estratto dal Verbale
IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE
(Licia Grassucci)

Visto:
IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
(Pasquale de Lise)


