

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

3° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 DICEMBRE 1993

Presidenza del Presidente ABIS

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato» (1496), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

| | |
|--|--------------|
| PRESIDENTE | Pag. 2, 6, 7 |
| CAVAZZUTI (PDS) | 7 |
| DE PAOLI, sottosegretario di Stato per il tesoro | 7 |
| MANZI (Rifond. Com.) | 7 |
| PICANO (DC), relatore alla Commissione | 2 |

I lavori hanno inizio alle ore 16,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato» (1496), approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Picano di riferire alla Commissione sul disegno legge.

PICANO, *relatore alla Commissione*. Perviene dalla Camera dei deputati il disegno di legge sul riordino delle gestioni fuori bilancio in un testo che riprende quasi integralmente quello varato dal Senato in prima lettura sul finire della passata legislatura e che non fu possibile approvare definitivamente per il fatto che la legislatura si concluse di lì a poco. Le questioni affrontate sono di particolare rilievo e la logica del provvedimento è di sopprimere le gestioni fuori bilancio non appositamente regolamentate nei vari articoli del provvedimento, in molti casi peraltro con singole norme che ugualmente prevedono un consistente riafflusso di risorse (soprattutto di cassa) all'interno del bilancio dello Stato.

Come è noto, il problema delle gestioni fuori bilancio ha assunto particolare rilievo nel corso degli ultimi anni. Si è passati infatti da una impostazione volta a tener conto delle particolarità di alcuni settori di spesa, tra cui, ad esempio, i fondi rotativi, che per loro natura non possono non essere gestiti con procedure di spesa più elastiche rispetto a quelle ordinarie, ad una impostazione che invece è parsa in più di un caso preordinata alla sottrazione delle procedure di spesa ai vincoli della contabilità ordinaria, compresi i controlli. Si ricordi peraltro che la questione del proliferare delle gestioni fuori bilancio, tipica dei momenti di crisi, come quello susseguente alla prima guerra mondiale, portò poi alla esigenza di una riforma della contabilità di Stato tale da mettere ordine nella materia, quale - sempre rimanendo ai riferimenti storici - quella che fu varata all'inizio degli anni '20.

Da tempo quindi è sentita l'esigenza di un riordino della materia, non solo per ricondurre al bilancio tutte le gestioni che nel tempo sono proliferate in maniera in qualche caso incontrollata, ma anche perchè la fase che ormai da qualche anno è in corso, nel senso del riordino della finanza pubblica, non può perdere l'occasione di far riappropriare al bilancio dello Stato una parte notevole di risorse, il cui mancato

controllo si riflette, anche se per importi non elevatissimi, sullo stesso fabbisogno e quindi sulla domanda di titoli da parte del Tesoro sul mercato monetario e finanziario. Gli aspetti positivi del provvedimento in esame vanno poi visti anche nel fatto che con esso si è colta l'occasione anche per disciplinare sotto il profilo delle procedure, anche non contabili, una serie di gestioni come quelle indicate nei singoli articoli.

Peraltro, con l'articolo 25, si è anche colta l'occasione di rielaborare l'articolo 5 della legge 5 agosto 1978, n. 468, precisando e anzi esplicitando ciò che era stato sempre ritenuto come valido, sia pure a livello implicito, nell'interpretazione della portata dell'articolo 81 della Costituzione, che cioè quest'ultimo è improntato ai principi di integrità, universalità e unità del bilancio. Questa interpretazione esplicita della norma costituzionale ha poi una serie di conseguenze che sono quelle previste nei commi successivi dell'articolo 5, così come descritto, tra cui il divieto della permanenza (quindi della creazione) delle gestioni fuori bilancio, la cui esistenza finisce quindi, da questo momento in poi, con l'essere preclusa direttamente dalla norma costituzionale così come interpretata, in attuazione appunto dei principi della universalità e della unità del bilancio.

I problemi che una regolazione in senso restrittivo delle gestioni fuori bilancio deve risolvere riguardano sia la garanzia, nei casi in cui ciò sia inerente alla tipologia della spesa stessa, di una maggiore celerità di quest'ultima, sia la previsione o meno di una gestione solo di cassa (in termini di tesoreria), con relativa assenza di residui, sia la questione dei controlli preventivi di legittimità, sia infine l'assicurazione di un afflusso costante di entrate particolari a spese determinate. Il difficile punto di equilibrio da realizzare riguarda quindi il fatto di coniugare l'idea di un divieto generalizzato delle gestioni fuori bilancio con il soddisfacimento delle quattro esigenze sopra richiamate.

Per quanto concerne la celerità della spesa e la previsione di una gestione solo di cassa, si è venuti incontro alle relative esigenze con l'articolo 21 del provvedimento, che sostanzialmente fa coincidere l'impegno di spesa con l'emissione del titolo di pagamento: in tal modo di fatto si passa ad un bilancio di cassa, con immediato raccordo con la tesoreria, almeno per questa parte del bilancio dello Stato.

In merito all'esigenza di una garanzia di un afflusso costante di entrate particolari a spese determinate, le norme previste per i singoli articoli mantengono questo collegamento, nel senso che i riversamenti in bilancio delle entrate da un lato e delle spese dall'altro non eliminano il collegamento funzionale tra i due flussi, anche se non può non essere rilevato come paradossalmente ciò in qualche modo valga ad attenuare quegli stessi principi di universalità e di unità del bilancio dello Stato in base ai quali sono vietate le gestioni fuori bilancio.

Circa infine, la necessità di rivedere i controlli preventivi di legittimità, a ciò indirettamente provvede la stessa legislazione più recente, che individua i casi nei quali è ancora previsto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Va anche altresì ricordata la norma di cui all'articolo 24 del disegno di legge in questione, che esplicitamente prevede l'esame successivo dell'organismo di controllo esterno.

Il testo della Camera dei deputati non elimina peraltro perplessità. La più importante di esse riguarda il fatto che continua, così come del resto si doveva rilevare anche per il testo varato dal Senato, a non essere esplicitamente regolata la questione delle cosiddette «casse conguaglio». Al riguardo, si ricorda che il testo originario del disegno di legge governativo, così come presentato al Senato, prevedeva la soppressione delle casse conguaglio e il relativo riafflusso nel bilancio dello Stato. Durante l'esame di questa proposta emerse però un problema non secondario relativo al personale che nel corso del tempo si era formato presso ciascuna di queste casse. Ne derivava una difficoltà a sopprimere *tout court* le casse e a riportarle in bilancio, in quanto ciò avrebbe lasciato insoluto tale grave problema. Al riguardo, l'alternativa sembra al momento abbastanza chiara: la prima strada è quella di reintrodurre il testo del Governo o comunque una normativa *ad hoc* per tali casse; una seconda è quella - tra l'altro di carattere più generale - di lasciare inalterato il testo e comunque di prevedere un qualche indirizzo o impegno per il Governo al fine di far rimanere memoria del problema e rinviare ad un momento successivo la definizione della questione. Vero è comunque che, sulla base di una giurisprudenza abbastanza consolidata, le casse conguaglio non sono state considerate gestioni fuori bilancio sul piano giuridico, se non per gli aspetti strettamente relativi ai controlli da parte della Corte dei conti, e vero è pure che già la legge n. 68 del 19 marzo 1993 prevedeva, nel differire il termine di soppressione delle gestioni fuori bilancio, che la normativa di revisione di tali gestioni non si applicasse alle casse conguaglio prezzi.

Se si sceglie di non risolvere definitivamente il problema nell'ambito del presente testo, si può impegnare il Governo ad un'attuazione della norma di cui all'articolo 25 - di soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio non richiamate dal testo stesso - nel senso di non riferirsi alle casse conguaglio prezzi attualmente in essere. In tal modo queste ultime continuerebbero ad operare come è avvenuto negli ultimi anni, sempre rimanendo comunque l'esigenza di una regolamentazione, nel senso più ampio di far comunque riaffluire le relative risorse nel bilancio dello Stato, offrendo però nel frattempo una soluzione per quanto concerne il personale.

Una serie di altri problemi interpretativi può riguardare altri aspetti del disegno di legge, sempre ove la Commissione non intenda modificare formalmente il testo. Uno dei problemi che sicuramente si può risolvere in via interpretativa con l'ordine del giorno prefigurato è il comma 8 dell'articolo 4, in materia di fondo per la cooperazione allo sviluppo. Il testo ripropone fedelmente quello varato dal Senato, nel senso che le relative attività sono svolte in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. La norma, che ha solo carattere esplicativo rispetto alla legge in essere, indubbiamente presenta una qualche difficoltà sistematica, perchè si tratta di spese gestite da una direzione generale di un ministero, la quale quindi si trova ad operare in deroga alle norme che valgono per tutte le altre branche dell'amministrazione dello Stato. Va anche tenuto in considerazione tuttavia che da tempo l'applicazione che di tale deroga è stata effettuata da parte della Corte dei conti è in senso dichiaratamente riduttivo. Si è in sostanza circoscritta la operatività

della deroga solo a ciò che attiene alle vere e proprie procedure contabili di spesa, non a tutta la restante parte della contabilità pubblica. In altre parole, per fare un esempio, non è possibile escludere l'applicazione di tutte le norme riguardanti gli appalti, che rimangono valide anche per questo tipo di attività dello Stato: l'unico aspetto semplificatorio è costituito dal deciso riavvicinamento delle quattro fasi in cui si articola la procedura di spesa (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento). La portata derogatoria, quindi, del comma 8 dell'articolo 4 appare ben inferiore a quanto si potrebbe dedurre dalla lettura della norma stessa.

Un altro problema riguarda l'articolo 10, in materia di spese relative all'organizzazione della DIA. Al riguardo, l'impostazione data dalla Camera dei deputati, nel senso che le spese riservate non sono soggette a rendicontazione e su di esse il direttore della DIA presenta una relazione al Ministro dell'interno, che autorizza la distruzione della stessa relazione, sembra riflettere un'impostazione del problema del controllo delle spese riservate consona ai tempi dell'approvazione del provvedimento da parte della Camera dei deputati, ossia prima della sospensione estiva. Successivamente sono intervenute le note polemiche al riguardo e il disegno di legge presentato il 9 novembre scorso dal Governo (Atto senato n. 1628) sul nuovo ordinamento dei Servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato prevede, all'articolo 7, comma 6, una impostazione completamente diversa, nel senso che tutte le spese riservate vengono fatte oggetto di una rendicontazione periodica, che deve essere approvata, fermo rimanendo che comunque di tutti i documenti viene garantita la conservazione. La questione è indubbiamente delicata e costituisce probabilmente uno dei punti più spinosi sui quali la Commissione deve decidere se modificare o meno il testo. Anche in questo caso, ove ci si orienti in senso negativo, si potrebbe impegnare il Governo ad armonizzare, nel già citato ordine del giorno, le due normative (quella della DIA e quella dei servizi segreti) in maniera da garantire una certa uniformità dell'ambito dell'esame del citato disegno di legge sui servizi segreti.

Un'altra questione che potrebbe trovare un momento interpretativo nel citato ordine del giorno è quella relativa al comma 3 dell'articolo 5, nel senso di escludere che i mezzi che lo Stato pone a disposizione per la protezione sociale del personale delle Forze armate siano di carattere finanziario e siano tali quindi da riferirsi solo a beni materiali (locali, eccetera).

Un ultimo problema riguarda l'articolo 2, che regola gli organi tecnici gestori del programma straordinario di edilizia abitativa di cui al Titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219.

Al riguardo, occorre ricordare che trattasi di materia alquanto complicata, che comunque il provvedimento in esame disciplina, anche per i suoi aspetti più delicati, come il personale, nei termini di una sostanziale delega al Governo. Sulla questione, è comunque indispensabile acquisire il parere del Tesoro, che poi sarà chiamato materialmente a gestire la normativa. Dai primi contatti intervenuti sembra che non vi siano problemi, anche di armonizzazione con la normativa già in essere tali da comportare una modifica formale del testo. Ciò non implica, comunque, che si debba considerare definitivo l'articolo 2 in esame,

che comunque potrà essere oggetto di riflessione da parte del Governo nell'ambito della evoluzione della legislazione riguardante il Mezzogiorno.

In conclusione, nell'auspicare una definitiva approvazione senza modifiche del testo pervenuto dalla Camera dei deputati, altrimenti, con le elezioni alle porte, si rischia di non riuscire ad approvare in tempo questo provvedimento, propongo il seguente ordine quel giorno, volto a risolvere taluni problemi interpretativi emersi:

«La 5^a Commissione permanente del Senato,

premessa l'importanza del disegno di legge n. 1496 ai fini di una definitiva sistemazione del fenomeno delle gestioni fuori bilancio;

ritenuto pertanto necessario che tale sistemazione elimini il più possibile difficoltà interpretative e attuative,

impegna il Governo:

per quanto concerne l'articolo 2, a voler anzitutto ritenere di carattere ordinatorio il termine previsto al comma 1, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorrente tra la scadenza del termine stesso e l'entrata in vigore della presente legge, nonché ad effettuare le ulteriori riflessioni che si dovessero rendere necessarie alla luce della particolare complicatezza della materia;

per quanto riguarda l'articolo 4, comma 8, a ribadire l'interpretazione già invalsa per quanto riguarda la preesistente formulazione della norma ivi novellata, nel senso cioè che la deroga alle norme di contabilità di Stato riguarda solo il tema delle procedure di spesa, così come indirettamente desumibile dal testo della norma stessa in riferimento alle parole "nei limiti della presente legge";

per quanto riguarda l'articolo 5, comma 3, ad interpretare le parole "i mezzi" nel senso di escludere che essi possano essere di carattere finanziario, dovendosi infatti riferire esclusivamente a beni strumentali;

per quanto riguarda l'organizzazione della DIA, di cui all'articolo 10, a voler procedere all'armonizzazione tra la normativa di cui al medesimo articolo 10 e quella che il Parlamento andrà a varare nell'ambito del riordinamento dei servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato, in maniera da evitare la diversità tra i due regimi;

per quanto riguarda il tema delle casse conguaglio prezzi, a voler confermare - sulla scorta peraltro di un indirizzo legislativo già formatosi al riguardo con la legge n. 68 del 19 marzo 1993 - che esse, non essendo giuridicamente a pieno titolo delle gestioni fuori bilancio (se non per la parte relativa al controllo della Corte dei conti), non ricadono nell'applicazione dell'articolo 26 della legge in esame, rinviandosi pertanto la pur necessaria regolamentazione della materia, anche per gli aspetti relativi alla sistemazione del personale interessato, ad un provvedimento successivo al riguardo».

0/1496/1/5

PICANO

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

CAVAZZUTI. Signor Presidente, concordiamo largamente con le considerazioni svolte dal relatore. Riteniamo infatti piuttosto urgente porre definitivamente termine all'esame di questo provvedimento legislativo. Pertanto, anche il Gruppo del PDS ritiene si debba procedere ad una rapida approvazione del testo pervenutoci dalla Camera dei deputati per porre fine ad un dibattito che dura dall'altra legislatura.

MANZI. Signor Presidente, intervengo rapidamente per preannunciare l'astensione del Gruppo di Rifondazione comunista al momento in cui tale provvedimento sarà votato.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vorrei esprimere il mio parere sulla questione inerente la Direzione investigativa antimafia. Io non sono molto d'accordo sul contenuto del disegno di legge del Governo sul nuovo ordinamento dei Servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato. Mi sembra che esso sia stato elaborato in un momento particolare della vita politica, per la presenza di particolari situazioni. Non è pensabile che esista un Servizio segreto pubblico, come non è pensabile che alcuni tipi di finanziamento possano essere ricondotti entro i normali schemi di bilancio. Esistono attività che devono rimanere segrete. Si potrà studiare al momento opportuno, secondo quanto previsto nell'ordine del giorno, come armonizzare le due normative. Una formula potrebbe ad esempio essere quella di distruggere documenti una volta venuti a conoscenza del responsabile politico. Non possono però essere resi di pubblico dominio, almeno questo è il mio pensiero. Pertanto, sono favorevole all'ipotesi prevista dall'ordine del giorno, cioè che si impegni il Governo ad armonizzare la normativa concernente la DIA con quella inerente il riordinamento dei Servizi, che il Parlamento dovrà in futuro varare.

Se nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

DE PAOLI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, il Governo non ha osservazioni da formulare sul testo.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA

