

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VALORI, DI PRISCO, ALBARELLO, LIVIGNI, MASCIALE, CUCCU, FILIPPA, MENCHINELLI, NALDINI, PELLICANO', PREZIOSI, RAIA e TOMASSINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 1968

Eliminazione delle gestioni fuori bilancio

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, è ormai elemento di corrente critica e di generale preoccupazione il fatto che sempre più ingenti somme di pubblico denaro sfuggano alle modalità di gestione e alle garanzie di controllo previste dall'ordinamento contabile dello Stato italiano, per dare vita a gestioni speciali, che contravvengono ai pur fondamentali principi della universalità e della unità del bilancio.

E fuori di dubbio che tale pericoloso fenomeno si alimenti in dimensioni sempre più vaste, in conseguenza soprattutto delle mutate condizioni oggettive in cui l'apparato amministrativo dello Stato si trova ad operare, in ispecie con riferimento all'ampliarsi delle attività dirette ed indirette dello Stato, al moltiplicarsi dei suoi interventi nel contesto della situazione economica del Paese, nonché a circostanze talvolta di carattere eccezionale che mal sopporterebbero, per l'urgenza che comportano, il normale *iter* delle procedure e dei controlli previsti.

Ma se ciò vale a rendere conto delle cause originarie del fenomeno delle gestioni extra-bilancio, resta il fatto che troppe volte l'eccezionalità e la temporaneità si sono tramutate in norme correnti; troppe volte non si è inteso di uniformare la più impegnata atti-

vità d'intervento dello Stato a criteri comunque di elementare garanzia e di buon governo.

Si è così assistito all'anarchico proliferare di gestioni *a latere* del bilancio statale, non controllate nè controllabili, e perciò solo passibili di ogni abuso, di ogni distorsione, di ogni deviazione dai fini previsti verso gravi e deplorevoli manifestazioni di sottogoverno. Il moltiplicarsi delle gestioni speciali, infatti, induce fra l'altro il pericolo di bilanci occulti, la tendenza ad ampliare in misura antieconomica le spese generali, la possibilità di indirizzare somme anche cospicue a scopi non previsti, nè espressamente consentiti.

Tutto ciò ha provocato infine non solo la impossibilità da parte dell'Amministrazione e degli organi del controllo di esercitare le loro peculiari funzioni al riguardo e di ricondurre tutte le gestioni di pubblico denaro ad un unico criterio di valutazione e di giudizio, ma soprattutto ha sottratto al sindacato politico del Parlamento un aspetto così rilevante e delicato dell'attività dello Stato.

E pur vero che la sola norma legale vigente, di contenuto generale, è quella che non ammette gestioni fuori bilancio; eppure

nella pratica si sono sempre più realizzate infrazioni di fatto a tale principio (senza che ne conseguisse alcuna sanzione per gli autori) ed anche deroghe sancite con norme particolari.

Di qui l'esigenza di porre riparo ai guasti ed ai pericoli prodotti da tale sistema e di restituire nuova e maggiore efficacia, nonchè contenuto effettivamente operante, al principio in atto nel nostro ordinamento che tutte le entrate e tutte le spese devono avere la loro contabilizzazione in bilancio.

Come è noto, infatti, gli articoli 39 e 46 della legge per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) e gli articoli 135 e 170 del relativo regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, sanciscono — in ossequio ai surrichiamati principi della universalità e della unicità del bilancio — il divieto di compiere operazioni finanziarie, sia attive che passive, al di fuori del bilancio.

In particolare, dall'articolo 46 della legge si prescrive poi che gli incaricati della riscossione debbano versare integralmente nelle casse dello Stato le somme di spettanza del medesimo, a qualsivoglia titolo introitate.

Inoltre, l'articolo 134 del regolamento prescrive che « tutte le entrate debbono essere iscritte in bilancio nel loro importo integrale, senza alcuna riduzione per spese di riscossione o di qualsiasi altra natura » e parimenti « le spese debbono essere iscritte in bilancio per intero, senza apportarvi riduzioni per effetto di qualsiasi entrata ».

Poi, ancora, l'articolo 219 del regolamento prescrive che tutte le entrate dello Stato debbono essere iscritte nel bilancio di previsione; e correlativamente, coll'articolo 142 del regolamento stesso, si prevede che tutte le spese si iscrivono in bilancio per la somma che si ritiene necessaria alle occorrenze dell'esercizio.

Nell'approntare il presente disegno di legge, a riconferma dei principi fondamentali che debbono presiedere ad una retta gestione del pubblico denaro, i proponenti hanno tenuto conto anche delle proposte a suo tempo avanzate dalla apposita Commis-

sione per l'applicazione delle direttive parlamentari in materia di gestioni fuori bilancio (costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 marzo 1954), richiamate nelle relazioni ai disegni di legge n. 2375 e n. 1727, recanti norme per la « eliminazione delle gestioni fuori bilancio e disciplina dei fondi », rispettivamente presentati al Senato della Repubblica, su iniziativa governativa, in data 9 gennaio 1958 e 20 ottobre 1961, ma mai portati ad approvazione. Occorre, a questo punto, precisare che non si è potuto fare ricorso, nel presente disegno di legge, ad alcuna elencazione delle gestioni extra-bilancio esistenti, e ciò in primo luogo per difetto di qualsivoglia indagine svolta al riguardo dagli organi competenti, se si prescinde dai risultati cui pervenne la dianzi citata Commissione nel 1954; risultanze peraltro largamente modificate nel frattempo, ma a cui è comunque di qualche utilità poter rian- dare a titolo esemplificativo.

Al riguardo, sarebbe poi sommamente opportuno che il Governo assolvesse, nei confronti del Parlamento, all'adempimento di ragguagliarlo, periodicamente, circa la consistenza delle gestioni extra-bilancio, mercè una analisi elencativa delle stesse ed un rapporto sullo stato di ciascuna di esse.

In relazione ai principi di classificazione adottati dalla dottrina in tema di gestioni extra-bilancio, e specificamente in rapporto al titolo di fondamento delle gestioni, nonchè in rapporto alle esigenze (normali od eccezionali) cui le singole gestioni dovrebbero rispondere, si precisa che la regolamentazione prevista dal presente disegno di legge è tale da disciplinare tanto le gestioni legali, autorizzate cioè da apposite leggi, che quelle illegali, istituite cioè violando i principi fondamentali del bilancio; e parimenti, tanto quelle ordinarie, a carattere cioè permanente, che quelle straordinarie, istituite per esigenze a carattere contingente o sorte per circostanze eccezionali.

Relativamente poi all'ambito di applicazione della proposta stessa (in rapporto ad una classificazione tipologica delle gestioni extra-bilancio), è da precisare che rientra

in primo luogo nella disciplina formulata la categoria delle casse di conguaglio, le cui speciali entrate — pur non potendo essere considerate quali veri e propri tributi, bensì solo come versamenti a fini mutualistici e consortili — vengono però coattivamente riscosse dallo Stato e costituiscono fondi gestiti da personale statale, i cui avanzi profittano allo Stato stesso al termine della gestione. Le casse di conguaglio sono in effetti organi dello Stato veri e propri, sia pure dotati di larga autonomia, cui vengono preposti comitati di gestione designati dai Ministeri interessati e che svolgono la loro attività con la continua ingerenza dell'Amministrazione centrale (vedi la disciplina di massima prevista dal decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98).

Quindi, anche a ritenere che i fondi costituiti con le varie contribuzioni non vengano ad incidere direttamente sul bilancio dello Stato (in quanto destinati ad essere spesi integralmente a vantaggio e nell'ambito delle categorie economiche obbligate ai versamenti) il fatto medesimo che le gestioni siano affidate allo Stato comporta di dover riconoscere l'esistenza del perseguimento di una preminente finalità statale e la necessità, pertanto, di consentire lo svolgimento dei normali controlli esterni.

Rientrano del pari nel disegno di legge tutti i proventi e tutti i fondi, previsti ed esistenti nell'attuale ordinamento; infatti, l'importanza e la cospicuità di dotazione sempre più rilevanti che essi sono andati assumendo comporta l'assoluta necessità di ricondurli strettamente nell'alveo del bilancio statale, onde assicurare coerenza ed uniformità alla gestione di tutto il pubblico denaro. Trattasi, come è noto, di tutta una serie di fondi regolarmente stanziati negli stati di previsione della spesa, ma pagati globalmente a favore di Comitati, Commissioni o o altri organi funzionanti nell'ambito dell'Amministrazione statale, ai quali sono affidati la gestione degli stanziamenti medesimi e, quindi, le conseguenti operazioni erogative.

Senza dubbio, sotto un profilo formale, non potrebbe dirsi che tali fondi costituiscono delle gestioni extra-bilancio nel senso ri-

goroso dell'espressione. Resta il fatto, però, che la partitaria erogazione delle somme è sottratta in qualche misura ai necessari controlli, in contrasto con l'articolo 170 del regolamento di contabilità. Di qui la necessità di riportare tali fondi alla generale disciplina di gestione prevista dall'ordinamento. Ugualmente è a dirsi delle possibili gestioni relative ai cosiddetti diritti causali. Analisi particolare va invece condotta, caso per caso, in merito ai conti correnti di tesoreria, dei quali alcuni appunto possono assumere il carattere di vere e proprie gestioni extra-bilancio. Restano invece escluse dalla presente proposta, data la peculiare loro struttura giuridica, le gestioni di enti di diritto pubblico, aventi cioè propria personalità giuridica, qualunque sia l'oggetto delle gestioni medesime; infatti, essendo affidate a persone giuridiche distinte dallo Stato, non sarebbe possibile farne rientrare la contabilità nel bilancio statale in senso proprio.

Premesse queste considerazioni, si illustrano qui di seguito i singoli articoli del disegno di legge.

Con l'articolo 1 si dispone che le somme che, al di fuori della gestione del bilancio, siano percepite sotto qualsiasi denominazione ed a qualsiasi titolo, dall'Amministrazione dello Stato, ivi comprese quelle con ordinamento autonomo, devono essere versate in Tesoreria, con imputazione su appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata.

In conseguenza di tale obbligo, l'articolo 2 prevede che i funzionari e gli agenti contabili, di diritto e di fatto, dello Stato, i quali introitino a qualsivoglia titolo le somme di cui si tratta, debbono immediatamente versarle.

Con l'articolo 3 si prevede che in corrispondenza e nei limiti delle somme di cui all'articolo 1 potranno disporsi specifiche assegnazioni di fondi negli stati di previsione dei Ministeri o delle Aziende autonome, per le finalità in ordine alle quali è intesa la percezione delle somme medesime.

Con gli articoli 4 e 5 si stabiliscono le sanzioni necessarie per la inosservanza dell'obbligo del versamento in Tesoreria delle som-

me e per la mancata denuncia delle infrazioni alle disposizioni di legge.

Contrariamente a quanto previsto al riguardo dalle citate precedenti proposte governative, si è inteso di ragguagliare la responsabilità al danno realmente subito dallo Stato, non solo perchè in tale modo anche le sanzioni in questione si inquadrano nei principi d'ordine generale che presiedono all'istituto della responsabilità contabile, ma anche per conferire il massimo grado di efficacia preventiva alle sanzioni stesse.

L'articolo 6, infine, contiene le necessarie disposizioni di passaggio dall'attuale situa-

zione alla normalità, fissando i modi e i termini per la prima applicazione del provvedimento.

Confidiamo che gli onorevoli colleghi vorranno esaminare con benevola attenzione questo nostro disegno di legge, che tende ad assicurare l'attuazione degli opportuni controlli e delle necessarie garanzie, in un settore della pubblica Amministrazione sinora particolarmente esposto e insufficientemente regolato: si contribuirà così a fornire ulteriore presidio della correttezza della pubblica Amministrazione, secondo esigenze massimamente sentite.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Le somme che, al di fuori dalla gestione del bilancio, siano percepite sotto qualsiasi denominazione od a qualsiasi titolo dalle Amministrazioni dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti ed indiretti, ovvero per conto o nell'interesse di terzi, comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali o a gestioni particolari, devono essere versate in Tesoreria con imputazione ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata.

Per le Amministrazioni statali ad ordinamento autonomo tali somme debbono essere versate in Tesoreria o nelle Casse delle Amministrazioni stesse con imputazione ad appositi capitoli di entrata dei rispettivi bilanci.

Art. 2.

I funzionari, gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che a qualsivoglia titolo introitino le somme di cui all'articolo precedente debbono effettuare l'immediato versamento secondo le modalità previste nell'articolo medesimo.

Art. 3.

In corrispondenza e nei limiti delle somme di cui al precedente articolo 1 potranno disporsi specifiche assegnazioni di fondi negli stati di previsione dei Ministeri o delle Aziende autonome, per le finalità in ordine alle quali è intesa la percezione delle somme medesime.

Art. 4.

I funzionari e gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che essendone obbligati omettano di effettuare il versamento previsto dall'articolo 2 sono responsabili per il danno che deriva allo Stato dalla mancata percezione delle entrate; ove, tuttavia, le somme non versate, secondo le modalità e i tempi previsti dallo stesso articolo 2, siano recuperate o siano state spese per fini legittimi, i responsabili del mancato versamento sono tenuti in solido al pagamento a favore dello Stato degli interessi legali sull'ammontare delle somme percepite e non versate, calcolati per l'intero periodo per il quale le somme stesse restarono sottratte alla disponibilità della Tesoreria o della Cassa dell'Amministrazione autonoma, ovvero calcolati per il periodo di tempo intercorso dal momento della percezione a quello della spesa.

Art. 5.

I direttori generali, i capi di servizio e i direttori di ragioneria, compresi quelli delle Amministrazioni autonome dello Stato, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza delle infrazioni contemplate negli articoli precedenti, debbono farne immediata denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, dandone contemporanea notizia al Ministro del tesoro.

Coloro che non adempiono all'obbligo della denuncia di cui al comma precedente incorrono nelle stesse sanzioni previste per i responsabili delle infrazioni e rispondono, in solido con gli stessi, del pagamento degli

interessi dovuti ai sensi dell'articolo precedente.

Il medesimo obbligo di denuncia incombe ai competenti Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano notizia delle infrazioni di cui sopra.

Art. 6.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le somme disponibili per i titoli di cui al precedente articolo 1, conseguite anteriormente alla data medesima, saranno versate con le modalità di cui all'articolo 1.

In caso di inadempimento saranno applicate le disposizioni di cui agli articoli 3 e 5 della presente legge.