

COMMISSIONE V

BILANCIO E PROGRAMMAZIONE — PARTECIPAZIONI STATALI

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TREMELLONI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (<i>Discussione e approvazione</i>):	
Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (<i>Approvato dal Senato</i>) (3498)	223
PRESIDENTE	223, 225, 227
CATTANI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	225, 227
DE LAURENTIIS	225, 227
LA LOGGIA, <i>Relatore</i>	223
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	228

La seduta comincia alle 9,45.

CORÀ, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (*Approvato dal Senato*) (3498).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato », già approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 1° luglio 1971.

Comunico che la I Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole alla approvazione del disegno di legge.

L'onorevole La Loggia ha facoltà di riferire alla Commissione.

LA LOGGIA, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il problema della ricerca di soluzioni appropriate, attraverso opportune riforme dell'ordinamento vigente, per assicurare il pieno rispetto dei principi della unicità e della universalità del bilancio statale, cioè per ricondurre nell'ambito di esso la gestione di tutte le operazioni finanziarie attive e passive comunque ed in qualunque sede effettuate con mezzi di provenienza pubblica, in modo da consentire che le relative gestioni siano soggette ai normali controlli, sia in sede tecnica (sotto gli aspetti giuridici, amministrativi e finanziari), sia in sede politica, viene agitato da tempo da studiosi, da politici, da organi di controllo e da loro esponenti qualificati.

Il senatore Belotti ha ricostruito, con grande accuratezza, nella sua pregevole relazione dinanzi all'altro ramo del Parlamento, la lunga storia parlamentare che ha preceduto la elaborazione, l'esame e l'approvazione da parte del Senato della Repubblica del disegno di legge del quale ci accingiamo a discutere.

E, mentre non sarebbe utile qui ricordarne le fasi, è però da trarre spunto dalla esperienza passata per puntare decisamente, in questa sede, alla sollecita approvazione del disegno di legge, nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, senza cedere alla tentazione, che pure sarebbe notevole, di un

riesame degli aspetti generali del problema per una nuova formulazione del testo, alla luce delle esperienze ulteriormente maturatesi, ma, soprattutto, alla luce delle modifiche strutturali profonde nell'assetto giuridico costituzionale dello Stato, ricollegabili: *a)* alla attuazione delle regioni ed alle riforme, in prospettiva, dell'ordinamento degli enti locali; *b)* alla riforma tributaria ed alla adozione del metodo della programmazione come unico strumento di formulazione della politica di sviluppo economico del paese; *c)* alle connesse esigenze di controlli unitari per assicurare, nello Stato, unicità di indirizzo nella politica tributaria e coerenza programmatica nelle scelte di politica economica.

Mi limiterò solo ad indicare i casi più eclatanti di settori della pubblica spesa, direttamente o indirettamente ricollegabili al bilancio dello Stato o, comunque, a mezzi di provenienza pubblica ovvero acquisiti mediante riscossioni a carico di privati, comunque connessi con l'attuazione di finalità della pubblica amministrazione, a cui il disegno di legge non estende la sua normativa. Il disegno di legge si riferisce soltanto, come dal contesto delle sue norme risulta, alle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato. Restano, pertanto, fuori del campo di applicazione delle norme in esame:

a) le gestioni fuori bilancio che possano risultare effettuate dagli enti locali ed a cui si riferiscono talune norme della legge comunale e provinciale, che prevedono sanzioni penali per gli amministratori che diano luogo a contabilità di fatto. Il problema, come si accennò, si manifesta oggi di ben maggiore ampiezza, con la entrata in vigore delle leggi sulla istituzione delle regioni. E reclama soluzioni adatte e rapide, forse anche attraverso la forma del decreto-legge, se non si vuole correre il rischio di trovarsi di fronte a situazioni di fatto molto più intricate e complesse di quelle cui ha dato luogo l'imperfetta legislazione vigente nell'ambito delle amministrazioni dello Stato;

b) le gestioni di pubblico denaro affidate ad enti pubblici e quelle condotte, con sistemi rientranti nell'ambito delle norme di diritto privato, da società da questi ultimi costituite od a cui partecipano. Rientrano in questa ultima ipotesi gli enti pubblici cui è demandato l'esercizio di attività economiche in via diretta o in senso promozionale, e la vasta gamma di società da tali enti promossa ed a cui i medesimi partecipano, nel maggior numero di casi sostanzialmente come unici azionisti. È vero che per gli enti a cui lo Stato

contribuisce in via ordinaria la legge 21 marzo 1958, n. 259, ha stabilito forme di controllo particolari; ma non è meno vero che da tale controllo restano fuori, nel sistema attuale, quasi interamente gli enti pubblici economici e le loro filiazioni a cui si è sopra accennato. Restano poi fuori le gestioni attinenti a servizi statali affidati a terzi (ad esempio, la gestione ammassi).

È evidente che i casi che si sono sopracitati, a titolo di mera esemplificazione, implicano problemi diversi e complessi che vanno dalla riforma della struttura stessa degli enti, alla creazione ed attuazione di sistemi organici di controllo che consentano di ricondurre ad una visione unitaria, nell'ambito del bilancio dello Stato e dei documenti da cui il medesimo deve essere accompagnato, ad una valutazione globale — su relazione generale della Corte dei conti — dei problemi attinenti alla pubblica spesa sotto gli aspetti di legittimità e di merito, e perciò quanto alla osservanza delle leggi, quanto alla regolarità delle gestioni, quanto alla tempestività e produttività della spesa in rapporto alle finalità per le quali sia stata disposta.

Per limitarmi anche qui ad una esemplificazione, il problema del controllo dell'intero settore delle partecipazioni statali postula una radicale revisione della legislazione in atto, che, consentendo agli enti pubblici maggiore snellezza di azione, sia pure con il contrappeso di un inflessibile rigore di controlli successivi, li ponga in grado di operare con la medesima incidenza e competitività dei concorrenti privati, senza ricorrere, per sfuggire alla rigidità formale, in atto, dei controlli (per altro insufficienti), alla proliferazione senza limiti di società collegate, sulle quali poi riesce difficile se non impossibile ogni controllo;

c) i fondi di rotazione presso istituti di credito;

d) il problema dei modi di impiego transitorio — in attesa di quello definitivo da farsi per il conseguimento dei piani previsti dalla legge — dei fondi comunque assegnati ad enti, istituti, comitati, ecc.; impiego che dà luogo, normalmente, alla percezione di interessi extracartello, con i conseguenti problemi giuridici finanziari e morali.

Restano poi aperti altri non meno gravi problemi che postulano riforme strutturali ormai divenute improrogabili, quali, per citare le più importanti, quella della contabilità generale dello Stato e quella di una nuova concezione dei compiti e delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato e della Corte

dei conti, alla quale va ricondotto anche il sistema dei controlli sugli enti pubblici.

Non è certo il caso di formulare, in questa fase, proposte di soluzioni che richiederebbero tempi lunghi di esame in contrasto con la direttiva di una sollecita approvazione della legge che mi sono permesso di proporre alla Commissione. Ma si può ben procedere alla nomina di un comitato ristretto, che formuli e proponga alla Commissione soluzioni per i singoli problemi che ho voluto sommariamente indicare, per farne oggetto di tutte quelle iniziative che, in sede parlamentare, si appalesino opportune.

Intanto l'applicazione delle norme contenute nel disegno di legge in discussione, se la Camera l'approverà, consentirà un accertamento, senza possibilità di evasioni, di tutte le situazioni anomale, alla cui individuazione ha già dato un apporto notevole l'altro ramo del Parlamento, e fornirà notevoli acquisizioni conoscitive per ulteriori approfondimenti e proposte.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

DE LAURENTIIS. Dobbiamo soltanto rilevare l'enorme ritardo con cui si giunge all'approvazione di questo provvedimento: sono anni, ormai, che se ne sentiva la necessità. Ad ogni modo, il gruppo comunista voterà a favore, in quanto ritiene che si tratti di un primo passo verso il definitivo controllo di queste gestioni fuori bilancio. Concordiamo anche con quanto ha detto il relatore a proposito delle numerose gestioni che rimangono prive di ogni controllo ed esprimiamo l'auspicio di poter giungere presto alla soluzione globale del problema, in modo che tutto il denaro speso sia adeguatamente controllato, pur senza eccessivi ritardi.

La Commissione sta conducendo un ottimo lavoro di indagine sullo stato della spesa pubblica e spero che esso possa servire di base alla redazione di una iniziativa legislativa più completa ed organica, che ci auguriamo di veder presto sottoposta al nostro esame.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

CATTANI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Ringrazio il relatore per la cura con cui ha redatto la sua relazione e la Commissione per il voto unanimemente favorevole che si appresta a dare a questo disegno di

legge, da tanto tempo atteso ed ormai impro-rogabile.

Non mi rimane altro che confermare la volontà del Governo di predisporre al più presto un provvedimento globale, capace di risolvere, una volta per tutte, questa delicata questione.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. Poiché non sono stati presentati emendamenti, li porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 1.

Tutte le somme — comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali od a particolari gestioni — che indipendentemente o separatamente dalla gestione del bilancio dello Stato siano percepite sotto qualsiasi denominazione o a qualsiasi titolo dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti, nonché dai dipendenti delle Amministrazioni stesse nell'espletamento del servizio o comunque in relazione al servizio anche se al di fuori del normale orario di ufficio — qualora la loro percezione dia luogo a gestioni fuori bilancio — devono essere versate in tesoreria nel termine inderogabile di trenta giorni, con imputazione al capitolo dello stato di previsione dell'entrata al quale si riferiscono ovvero al nuovo capitolo da istituire appositamente, qualora la natura delle entrate non ne consenta l'attribuzione a capitoli già esistenti.

Per le Amministrazioni ed aziende statali con ordinamento autonomo e i loro dipendenti, i versamenti delle somme indicate al comma precedente debbono essere eseguiti in tesoreria con le modalità ed entro i termini predetti.

(È approvato).

ART. 2.

Le norme di cui all'articolo 1 si applicano agli agenti contabili dello Stato ed in genere a tutti coloro che a qualsiasi titolo introitino le somme indicate nell'articolo stesso.

(È approvato).

ART. 3.

Le entrate di cui al precedente articolo 1 per le quali non intervengano apposite disposizioni legislative entro un anno dalla data

V LEGISLATURA — QUINTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 17 NOVEMBRE 1971

di entrata in vigore della presente legge, non potranno essere ulteriormente acquisite né potranno essere utilizzate per erogazioni di qualsiasi natura.

(È approvato).

ART. 4.

In corrispondenza e nei limiti del versamento di cui al precedente articolo 1 saranno disposte, con decreto del Ministro del tesoro, apposite assegnazioni di fondi negli stati di previsione della spesa dei Ministeri o delle Amministrazioni ed Aziende autonome interessate, per la parte necessaria al perseguimento delle finalità alle quali è diretta la percezione delle relative somme.

(È approvato).

ART. 5.

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 indicate nello stesso articolo 1.

(È approvato).

ART. 6.

I funzionari e gli agenti contabili dello Stato e comunque tutti coloro che essendo obbligati omettano di effettuare il versamento previsto dall'articolo 1 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 1, 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, ovvero calcolati per il periodo di tempo intercorso dal momento della percezione a quello della spesa.

(È approvato).

ART. 7.

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 ne-

gli 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, con le sanzioni e responsabilità correlative per inadempienza previste al comma precedente, incombe ai Ministri ed ai Sottosegretari di Stato che abbiano conoscenza specifica e diretta delle infrazioni di cui sopra.

(È approvato).

ART. 8.

L'accertamento delle responsabilità, l'applicazione delle sanzioni e la liquidazione degli interessi, a norma degli articoli precedenti, spettano alla Corte dei conti, su istanza del procuratore generale rappresentante il pubblico ministero presso la Corte stessa. Per il procedimento si osservano, in quanto applicabili, le norme stabilite, per i giudizi di responsabilità, dal regolamento di procedura 18 agosto 1933, n. 1038.

(È approvato).

ART. 9.

Tutte le gestioni fuori bilancio comunque denominate ed organizzate, compresi i fondi di rotazione, regolate da leggi speciali sono condotte con le modalità stabilite dalle particolari disposizioni che le disciplinano, salvo quanto disposto in materia di controllo e di rendicontazione dai commi successivi.

Per le gestioni fuori bilancio di cui al comma precedente il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale è soggetto al controllo della competente Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

Per i comitati, le commissioni e gli altri organi in seno alle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, che, in base a particolari disposizioni di legge, gestiscono fondi anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale della gestione è soggetto al controllo di cui al comma precedente.

La Ragioneria centrale e la Corte dei conti hanno facoltà di disporre gli accertamenti di-

retti che riterranno necessari. I rendiconti annuali saranno allegati al rendiconto generale dello Stato.

Per la gestione delle somme dovute a norma di legge a personale delle Amministrazioni statali per attività istituzionali esplicitate per conto e nell'interesse di terzi o di altre Amministrazioni anche oltre l'orario normale di ufficio o fuori dei luoghi di ordinario svolgimento del servizio, devono essere presentati rendiconti trimestrali, da assoggettare al controllo di cui al secondo comma.

I rendiconti o bilanci di cui al presente articolo devono essere resi anche se non previsti dalle leggi speciali e comunicati al Parlamento nel termine dell'anno finanziario successivo a quello cui si riferiscono. Detti rendiconti o bilanci sono riuniti in unico documento a cura della Ragioneria generale dello Stato.

Il Ministero del tesoro ha facoltà di disporre gli accertamenti che ritenga necessari, anche durante il corso della gestione.

(È approvato).

ART. 10.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio dipendenti dall'applicazione della presente legge.

(È approvato).

ART. 11.

Tutte le disposizioni legislative e regolamentari, anche speciali, in contrasto o incompatibili con la presente legge sono abrogate.

(È approvato).

Comunico che l'onorevole La Loggia ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Commissione bilancio, programmazione e partecipazioni statali della Camera, in sede di approvazione del disegno di legge n. 3498, concernente le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato;

considerato che dal campo di applicazione del disegno di legge restano fuori:

a) le gestioni fuori bilancio che possono risultare effettuate da enti locali, comprese le regioni; b) le gestioni di pubblico denaro affidate ad enti pubblici e quelle condotte, con sistemi rientranti nell'ambito delle norme di diritto privato, da società da questi ultimi costituite o a cui partecipano; c) le gestioni attinenti a servizi statali effettuati da terzi;

d) i fondi di rotazione presso istituti di credito; e) i modi di impiego transitorio - in attesa di quello definitivo previsto per l'attuazione di fini istituzionali - di fondi assegnati ad enti, istituti e comitati, impiego che dà luogo normalmente a riscossioni di interessi extra-cartello;

considerato che il problema del controllo nell'intero settore delle partecipazioni statali postula una radicale revisione della legislazione in atto vigente, che, consentendo agli enti pubblici maggiore snellezza di azione, sia pure con il contrappeso di un inflessibile rigore di controlli successivi, li ponga in grado di operare con la medesima incidenza e competitività dei concorrenti privati, senza ricorrere, per sfuggire alla rigidità formale in atto dei controlli (peraltro insufficienti), alla proliferazione senza limiti di società collegate, sulle quali poi riesce difficile se non impossibile ogni controllo;

considerato che restano aperti altri non meno gravi problemi, che postulano riforme strutturali ormai divenute improrogabili, quali, per citare le più importanti, quella della contabilità generale dello Stato e quella di una nuova concezione dei compiti e delle funzioni della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti, alle quali va ricondotto anche il sistema dei controlli sugli enti pubblici e sulla gestione di fondi assegnati ad enti, istituti e comitati;

fa voti al Governo:

perché assuma le opportune iniziative per le conseguenti riforme;

ed intanto delibera di affidare ad un comitato ristretto il compito di formulare e proporre alla Commissione idonee soluzioni sui singoli problemi, per farne oggetto di tutte quelle iniziative che, in sede parlamentare, si appalesino opportune ».

DE LAURENTIIS. La nostra parte, pur dichiarando di condividere lo spirito e la sostanza dell'ordine del giorno, deve manifestare qualche riserva per la parte relativa alle soluzioni da adottare nei confronti delle gestioni condotte dalle regioni, che, in materia di controlli sulla spesa, hanno precise attribuzioni, costituzionalmente garantite.

CATTANI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Il Governo accetta l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ordine del giorno La Loggia.

(È approvato).

V LEGISLATURA — QUINTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 17 NOVEMBRE 1971

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione segreta del disegno di legge oggi esaminato.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

DISEGNO DI LEGGE: « Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato » (*Approvato dal Senato*) (3498):

Presenti e votanti	28
Maggioranza	15
Voti favorevoli	28
Voti contrari	0

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Barbi, Barca, Bodrato, Carenini, Carta, Cattanei, Ciccardini, Colajanni, Compagna, Corà, D'Alema, De Laurentiis, Delfino, Di Lisa, Fabbri, Ferri Giancarlo, Grassi Bertazzi, Isgrò, La Loggia, Lamanna, Leonardi, Lezzi, Magri, Mussa Ivaldi Vercelli, Raucci, Santoni, Tarabini e Tremelloni.

La seduta termina alle 10,20.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO