COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 MAGGIO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO TIRABOSCHI**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Discussione e rinvio):

Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (2190) 21

Tiraboschi Angelo, Presidente 21, 26

Borgia Francesco (gruppo PSI), *Relatore* 21

Crucianelli Famiano (gruppo rifondazione comunista) 26

La seduta comincia alle 9,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Discussione del disegno di legge: Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (2190).

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 ».

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. L'onorevole Borgia ha facoltà di svolgere la relazione.

FRANCESCO BORGIA, *Relatore*. Signor presidente, il provvedimento al nostro esame risponde all'esigenza avvertita da tempo di pervenire alla soppressione delle gestioni fuori bilancio e al tempo stesso di assicurare una disciplina più organica e sistematica per quelle di tali gestioni che si ritiene comunque necessario mantenere.

Come è noto, le gestioni fuori bilancio rappresentano una deroga ai principi di universalità, unità e, almeno secondo una parte della dottrina, pubblicità del bilancio dello Stato; in base al principio di universalità, nel bilancio devono essere iscritte tutte le entrate al di fuori del bilancio salvo i casi autorizzati da leggi speciali mentre, in base al principio di unità del bilancio, le entrate costituiscono tutte un unico insieme contrapposto all'insieme delle spese ed è pertanto vietata l'assegnazione di specifici proventi a specifiche spese od erogazioni.

In base al principio di pubblicità il bilancio deve essere reso pubblico nelle forme proprie di ogni atto legislativo mentre le gestioni fuori bilancio non sono portate a conoscenza in tali forme anche se, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 468 del 1978, un elenco delle gestioni fuori bilancio viene allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro.

In realtà l'istituto della gestione fuori bilancio ricomprende fattispecie diverse, il cui impatto derogatorio rispetto ai principi su esposti non è omogeneo.

In effetti le gestioni fuori bilancio vanno preliminarmente suddivise almeno in due ampie categorie. Da un lato vi sono le gestioni fuori bilancio le cui dotazioni derivano esclusivamente dal bilancio dello Stato (cosiddette gestioni para-bilancio) e nelle quali l'elemento di caratterizzazione è costituito unicamente nella semplificazione delle procedure di erogazione delle somme. Dall'altro vi sono le altre gestioni fuori bilancio in cui i fondi non transitano affatto o transitano solo parzialmente dal bilancio dello Stato. È questo il caso delle gestioni fuori bilancio costituite esclusivamente con risorse derivanti da soggetti terzi e riscosse da pubblici funzionari nell'esercizio delle proprie potestà amministrative, delle gestioni fuori bilancio costituite con risorse provenienti da enti pubblici, dal reddito di beni demaniali o patrimoniali, o contemporaneamente da risorse provenienti da uno o più di queste fonti e dal bilancio dello Stato. Quest'ultima categoria, assai diversificata e di natura residuale, presenta un impatto derogatorio più consistente rispetto ai principi contabilistici ricordati.

Una particolare categoria di gestioni fuori bilancio è costituita dai fondi di rotazione, costituiti con risorse a carico del bilancio dello Stato ma successivamente alimentati dalle entrate derivanti dal rimborso, da parte dei soggetti beneficiari, dei finanziamenti erogati. Tali fondi hanno sempre ricevuto un trattamento differenziato negli interventi legislativi di regolamentazione dell'istituto.

Da un punto di vista generale la gestione fuori bilancio può essere definita come un'amministrazione autonoma in cui i profili di autonomia sono relativi alla gestione finanziaria e contabile delle risorse. Nel nostro ordinamento non è presente una definizione normativa della gestione fuori bilancio. La Corte dei conti ha peraltro fornito una specificazione degli elementi costitutivi della gestione fuori bilancio, individuandoli in un elemento soggettivo (la gestione deve essere di competenza di un'amministrazione centrale o periferica dello Stato), in un elemento oggettivo (la gestione deve avere ad oggetto risorse monetarie e finanziarie e non anche beni patrimoniali) ed in un elemento finalistico (la gestione delle risorse da parte dell'amministrazione deve avvenire nel proseguimento di propri compiti istituzionali).

Peraltro, nonostante questa definizione sia generalmente ritenuta corretta, l'elenco delle gestioni fuori bilancio allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro in sede di bilancio di previsione ad esempio non corrisponde alle rilevazioni effettuate dalla Corte dei conti e contenute nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato. Per quanto concerne, ad esempio, l'esercizio finanziario 1990, dall'elenco allegato al bilancio di previsione per l'anno 1991 risultano 80 gestioni fuori bilancio, 9 delle quali di natura rotativa, mentre la Corte dei conti rileva complessivamente 105 gestioni fuori bilancio, 89 delle quali esistenti ed operanti nell'anno considerato, 5 soppresse negli anni precedenti ma ancora operanti per varie ragioni, 11 soppresse e di cui è cessata l'attività ma citate per memoria non essendo stati ancora presentati gli ultimi rendiconti.

Ricordo che il problema della disciplina delle gestioni fuori bilancio è stato più volte affrontato nel corso degli anni fa presente che sul sistema delle gestioni fuori bilancio è intervenuto in modo incisivo il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 (convertito dalla legge 26 aprile 1989, n. 159) che all'articolo 8, commi 4 e 5, ha disposto la soppressione, allo scadere del biennio dall'entrata in vigore della legge, di tutte le gestioni fuori bilancio per le quali non sia stato legislativamente previsto un termine di durata inferiore, con esclusione dei fondi di rotazione.

Successivamente, una volta scaduto l'ulteriore termine del 28 febbraio 1992, previsto dalla legge n. 377 del 1991, la proroga delle gestioni fuori bilancio è stata fissata al 28 febbraio 1993 da vari decreti-legge, decaduti per mancata conversione nei termini costituzionali. Da ultimo il decreto-legge 18 gennaio 1993, recante « disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica », convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, dispone all'articolo 25, comma 1, l'ulteriore differimento, fino all'entrata in vigore della nuova legge di riordino delle gestioni fuori bilancio e comunque non oltre il 30 giugno 1993, del termine di scadenza delle gestioni medesime.

Il 24 giugno 1991 il Governo presentò al Senato un disegno di legge recante « Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 8, comma 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, concernente soppressione delle gestioni fuori bilancio ». Trasmesso alla Camera il 9 gennaio 1992, il provvedimento è stato assegnato alla V Commissione bilancio il 16 gennaio 1992; tuttavia la Commissione bilancio non ne ha mai iniziato l'esame di merito ed il provvedimento è decaduto per l'anticipata conclusione della legislatura.

Nella legislatura corrente, il Governo ha presentato alla Camera dei deputati, in data 2 febbraio 1993, il disegno di legge in discussione.

Il testo presentato riproduce, con qualche modifica, quello approvato dal Senato nella passata legislatura: tra le modifiche, oltre a quelle meramente formali e alla diversa disposizione delle norme nel testo, si segnala che tra le gestioni fuori bilancio amministrate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale (articolo 15) non è più ricompreso il Fondo contributi per le spese relative ad ispezioni ordinarie alle cooperative in quanto già abrogato dall'articolo 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59. Analogamente non è presente la norma relativa al fondo per la protezione civile, in quanto il fondo è stato soppresso dall'articolo 19 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante « Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile ».

Il provvedimento in discussione contiene sia norme integrative della disciplina generale delle gestioni fuori bilancio delineata dalla legge n. 1041 del 1971 e dalla legge n. 468 del 1978, sia, seguendo le indicazioni avanzate in tal senso dalla Corte dei conti, una disciplina speciale di « adattamento » alla normativa generale di contabilità dello Stato per alcune gestioni fuori bilancio « problematiche ».

In via generale il disegno di legge conferma l'impostazione del decreto-legge n. 65 del 1989 verso una soppressione generalizzata delle gestioni fuori bilancio. Sono fatti salvi unicamente i fondi di rotazione, le gestioni fuori bilancio alimentate prevalentemente da contribuzioni da parte degli associati ovvero da cessioni a pagamento di beni o servizi a carico degli utenti, purché di importo annuo non superiore ai 100 milioni (senza calcolare le partite di giro. Da tale categoria sono espressamente escluse le gestioni fuori bilancio per le attività di protezione sociale del Ministero della difesa, dell'interno e del Corpo della guardia di finanza, assoggettate dall'articolo 5 del disegno di legge ad una particolare disciplina) e le gestioni fuori bilancio previste dal decreto-legge n. 230 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 282 del 1989 che disciplina l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge n. 575 del 1965 « Disposizioni contro la mafia ».

Tutte le altre gestioni fuori bilancio sono sottoposte al regime di cui al decreto-legge n. 65 del 1989 e successive modificazioni, che ne prevede la soppressione a partire dal 28 febbraio 1992 e la liquidazione della legge n. 1404 del 1956 sulla soppressione e liquidazione di enti di diritto pubblico, salvo la disciplina speciale dettata per le gestioni indicate dagli articoli 1-19.

In relazione a tale ultimo profilo il disegno di legge delinea una nuova ed articolata procedura di controllo che si applica alle gestioni fuori bilancio mantenute in vita, ai fondi di rotazione ed alle gestioni per le attività di protezione sociale in favore delle forze armate, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco.

L'articolo 24 detta la disciplina generale delle gestioni fuori bilancio attraverso la « novella » dell'articolo 5 della legge n. 468 del 1978. La disciplina dettata dalla legge n. 468, attualmente si articola sull'affermazione sui princìpi di universalità, unità e integrità del bilancio, sulla necessità di una legge speciale per la costituzione di una gestione fuori bilancio e sulla necessità di un termine perentorio di durata della gestione, salvo i fondi di rotazione.

Il nuovo testo dell'articolo 5 del disegno di legge contiene alcune significative novità. In primo luogo vi si afferma che i princìpi di integrità, universalità ed unità del bilancio costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione.

Sulla base dell'attuale quadro normativo è stato generalmente escluso il rilievo costituzionale di tali princìpi, che hanno trovato codificazione proprio nella legge 468 e, pertanto, hanno forza giuridica ordinaria. L'evoluzione successiva del fenomeno delle gestioni fuori bilancio, che, ad esempio, ha disatteso largamente la prescrizione della necessaria tempora-

neità delle nuove gestioni fuori bilancio (contenuta nella stessa legge n. 468 del 1978) conferma tale opinione.

L'esplicita previsione contenuta nella novella in esame si fa carico della « debolezza » mostrata dall'articolo 5 nell'attuale testo della legge n. 468 e mira evidentemente ad impedire che successive leggi speciali possano derogare ai princìpi stessi, richiedendo, qualora si intenda procedere in tal senso un esplicito intervento legislativo di modifica o abrogazione della norma.

Peraltro l'assenza nell'articolo 81 della Costituzione di qualsiasi riferimento ai suddetti princìpi e di rinvii a leggi ordinarie di attuazione, rende di dubbia efficacia la prescrizione stessa che sembra mantenere la forza giuridica propria delle leggi ordinarie.

Il disegno di legge contiene anche altre modificazioni dell'articolo 5 della legge 468, relative ad esempio alla previsione di una legge speciale di autorizzazione per la costituzione di gestioni fuori bilancio. Tale possibilità viene ammessa in via eccezionale unicamente in sede di legge di riordino complessivo della materia.

Ulteriori significative novità sono la soppressione della necessaria temporaneità delle gestioni fuori bilancio prevista nell'attuale testo dell'articolo 5 e quindi della differenziazione, in relazione a tale profilo, tra fondi di rotazione e gestione fuori bilancio.

L'articolo 25 ribadisce la soppressione delle gestioni fuori bilancio prevista dal decreto-legge n. 65 del 1989, cui fa rinvio quanto alle modalità di liquidazione delle stesse, salva naturalmente la disciplina speciale dettata dagli articoli 1-19 dello stesso disegno di legge per alcune gestioni fuori bilancio e i fondi di rotazione. Il provvedimento fissa il termine della soppressione all'entrata in vigore dello stesso in ciò innovando il regime del decreto-legge n. 65 del 1989 che, a seguito delle successive proroghe approvate, fissa la scadenza delle gestioni fuori bilancio al 28 febbraio 1992.

Il comma 2 dichiara penalmente ed amministrativamente responsabili gli organi gestori che non adempiano alla prescrizione di cui al comma 1. La norma non precisa la sanzione penale ed amministrativa da applicarsi in tali fattispecie, che, invece dovrebbe essere espressamente indicata, quand'anche si ritenesse che essa comportasse un rinvio alle norme vigenti in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti.

Come già ricordato, la Corte dei conti nella relazione al Rendiconto generale per il 1989 aveva segnalato l'esistenza di alcune gestioni fuori bilancio « problematiche » rispetto alle quali il meccanismo soppressivo previsto dal decreto-legge n. 65 del 1989 appariva inopportuno e non agevolmente attuabile. La Corte a tal proposito indicava gestioni fuori bilancio che presentano problematiche in ordine alla prevista soppressione.

Sulla maggior parte di questi casi e su altri non indicati nella predetta relazione interviene il disegno di legge in esame dettando una disciplina speciale.

Da un punto di vista generale si segnala che, in base all'elenco allegato alla legge di bilancio 1993 – stato di previsiohe del Ministero del tesoro – elenco n. 10, sono attualmente operanti 98 gestioni fuori bilancio.

La disciplina dettata dal disegno di legge è uniforme per la maggior parte delle gestioni. Le diverse norme relative alle singole gestioni prevedono il versamento dei proventi di competenza delle stesse e delle disponibilità residue esistenti in capitoli di entrata del bilancio dello Stato già previsti o da costituire con decreto del Ministro del tesoro e, normalmente, la loro riassegnazione in appositi capitoli degli stati di previsione relativi al ministero di appartenenza in modo da consentire la prosecuzione delle funzioni delegate alle gestioni e l'adempimento degli impegni assunti dalle stesse.

In alcuni casi però, tale schema subisce delle complicazioni o viene del tutto sostituito con altri.

In particolare, nel caso delle gestioni delle attività di protezione sociale in

favore degli appartenenti alle Forze armate, alla Polizia, al Corpo dei Vigili del fuoco ed alla Guardia di finanza, l'articolo 5 prevede la destinazione, con procedure negoziali semplificate dei beni patrimoniali delle soppresse gestioni ad organizzazioni costituite fra il personale dipendente, ad enti od a soggetti terzi, per l'esercizio di tale attività. Per assicurare tali interventi è altresì prevista la concessione in uso a tali organizzazioni dei locali demaniali, e delle altre strutture necessarie.

In alcuni casi il disegno di legge attribuisce al ministro competente la facoltà di concedere ordini di accreditamento, anche in deroga alla relativa disciplina di contabilità generale, immediatamente utilizzabili a favore di soggetti titolari di pubbliche funzioni normalmente per gli interventi più urgenti. In particolare tale facoltà è prevista in relazione alle gestioni fuori bilancio relative a particolari e straordinarie esigenze della città di Reggio Calabria, ai contributi concessi all'Istituto superiore di sanità ed al fondo per la lotta all'AIDS e per altre iniziative di studio e ricerca (in questo caso è prevista unicamente un'apertura di credito a favore di funzionari delegati).

Nel caso della gestione del concorso pronostici Enalotto il versamento in bilancio è al netto delle quote destinate al pagamento dei premi e dell'eventuale acconto d'aggio, in quello delle gestioni fuori bilancio dell'ANAS il meccanismo di versamento al bilancio per riassegnazione su appositi capitoli è previsto in relazione al bilancio dell'Azienda stessa e nel caso delle gestioni commissariali governative di pubblico trasporto l'articolo 18 mantiene l'afflusso diretto dei proventi di traffico, di fuori traffico e degli altri introiti direttamente ai bilanci autonomi.

Tra le gestioni fuori bilancio ricomprese nel disegno di legge in esame sono da segnalare quindi le disposizioni previste dall'articolo 4, relativo al fondo per la cooperazione, in quanto determinano numerose modifiche alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, concernente la « Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo ».

Il disegno di legge disciplina inoltre la gestione fuori bilancio del programma straordinario di edilizia abitativa dell'area napoletana, non ricompresa nell'elenco allegato al bilancio 1993 ma inclusa nell'elenco dell'ultima relazione della Corte dei conti. Per tale gestione l'articolo 2 prevede l'obbligo del funzionario incaricato di trasmettere al Presidente del Consiglio l'elenco analitico dei lavori in corso nonché di quelli da effettuare nei limiti delle disponibilità esistenti. Su tale base il Presidente del Consiglio potrà fissare il termine per l'ultimazione dei lavori decorso il quale cesseranno gli incarichi speciali e professionali relativi.

In via generale per tutte le gestioni fuori bilancio espressamente disciplinate dal disegno di legge, l'articolo 20 dispone che l'impegno di spesa è contestuale all'emissione del titolo di pagamento. Pertanto, pur essendo, almeno per la maggior parte di essi, disposto il « transito » delle gestioni fuori bilancio in bilancio, queste mantengono disciplina ampiamente derogatoria rispetto alla ordinaria normativa contabilistica essendo, in particolare, sottratte al controllo preventivo della Corte dei conti.

Per quanto concerne i fondi di rotazione gestiti proprio dall'amministrazione statale, l'articolo 22 prevede la redazione da parte degli organismi competenti di una relazione annuale da trasmettere alle amministrazioni di vigilanza e alla Corte dei conti sulla cui base quest'ultima dovrà predisporre un unico referto da inserire nella relazione sul rendiconto generale dello Stato.

Un'analoga forma di controllo è prevista dall'articolo 23 sulle gestioni fuori bilancio mantenute in vigore dall'articolo 19 nonché per quelle derivanti dal riordino delle gestioni delle attività di protezione sociale previste dall'articolo 10.

La Corte dei conti verificherà la regolarità delle gestioni, attraverso l'esame dei rendiconti e dei consuntivi annuali, e riferirà al Parlamento dell'esito delle verifiche con un'unica relazione, inserita in

sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato. Qualora dall'esame della Corte sulle gestioni emergano irregolarità, le amministrazioni competenti e gli organi gestori sono tenuti a « rivalutare » le fattispecie esaminate adottando i corrispondenti provvedimenti.

È questa l'impalcatura generale del provvedimento in oggetto. L'esame dei singoli articoli riguardanti le diverse gestioni fuori bilancio ci darà poi la possibilità di verificare sia la rispondenza delle norme ai principi generali di tale impalcatura sia le deroghe introdotte caso per caso dal Governo cui ho già fatto riferimento.

Credo di aver così esaurito il compito del relatore in questa prima fase di illustrazione generale del provvedimento, riservandomi di approfondire successivamente le singole questioni che emergeranno.

PRESIDENTE. Ringrazio innanzitutto il relatore per il lavoro svolto su un provvedimento che è di grande rilevanza ed anche estremamente complesso del quale credo che la Commissione dovrà valutare con attenzione le implicazioni.

Desidero far presente ai colleghi che stanno per iniziare i lavori dell'Assemblea, per cui ritengo che la Commissione debba aggiornare i propri lavori e predisporre quanto prima possibile un preciso calendario per determinare i tempi di approvazione del provvedimento. Su questo punto ha chiesto di parlare l'onorevole Crucianelli. Ne ha facoltà.

FAMIANO CRUCIANELLI. Intervenendo sull'ordine dei lavori, signor presidente, concordo con le sue osservazioni circa l'esigenza di valutare bene il testo ed anche le considerazioni esposte dal relatore. Si tratta infatti di un testo importante e non di poco conto.

In linea di principio il nostro gruppo condivide una scelta che ponga fine ai fondi fuori bilancio, però ci interessa anche chiarire le ragioni profonde che sono dietro questo provvedimento. Mi rifiuto infatti di credere che tutto questo accada semplicemente per camarille di varia natura. Ho una certa conoscenza ed esperienza del capitolo relativo ai fondi per la cooperazione e sono convinto che ci troveremo di fronte ad un piccolo problema. In sede di esame della legge finanziaria abbiamo discusso a lungo sulle esigenze di trasparenza, è vero che una normativa di questo tipo ci aiuta a realizzare maggiore trasparenza, ma è anche vero che la logica di gestione di quei fondi era anche quella di programmazione e flessibilità di rapporto con le controparti, eccetera.

Intendo dire che il problema dell'efficienza e della trasparenza deve trovare un suo equilibrio. La questione è complessa e non può essere affrontata incautamente in fretta. In questo senso appoggiamo la proposta del presidente tesa a garantire alla Commissione la possibilità di approfondire il provvedimento e valutare anche ipotesi alternative che possano rispondere al senso profondo della scelta di questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Rinvio pertanto ad altra seduta il seguito della discussione.

La seduta termina alle 10,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 19 maggio 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC11-5LG-3
Lire 500