

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA RECANTE REGOLAMENTO PER LE GESTIONI DEI CONSEGNATARI E DEI CASSIERI DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.

RELAZIONE

L'esigenza di approntare un nuovo regolamento per le gestioni dei cassieri e dei consegnatari delle Amministrazioni dello Stato, in sostituzione di quello vigente approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718, deriva dalle novelle normative dettate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (centralità dei dirigenti nella gestione delle risorse pubbliche e responsabilità dei risultati realizzati), dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, dai provvedimenti adottati in esecuzione della legge 3 aprile 1997, n. 94 (decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 154, che, com'è noto, hanno ridefinito, tra l'altro, le competenze degli Uffici centrali del bilancio e delle Ragionerie provinciali dello Stato, nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 147, che ha soppresso il servizio centrale del Provveditorato generale dello Stato procedendo ad una redistribuzione delle funzioni dello stesso nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze), disposizioni i cui riflessi non possono non riverberarsi sulla nuova disciplina delle gestioni dei consegnatari.

Altrettanto dicasi per l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, che, in materia di acquisti di beni e servizi, ha affidato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di provvedere a stipulare, nel rispetto della vigente normativa in materia di procedure ad evidenza pubblica e di scelta del contraente, convenzioni per la fornitura di beni e servizi con le quali l'impresa aggiudicataria si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità

massima stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni pubbliche.

A seguito di ciò, nel presente regolamento (articolo 5, comma 3) è fatto obbligo ai dirigenti responsabili degli acquisti di beni e servizi di comunicare semestralmente al gestore globale di cui all'articolo 26 della citata legge n. 488 del 1999, nonché al competente ufficio riscontrante, ai fini anche del monitoraggio dei prezzi e della valutazione della qualità dei prodotti e dei servizi forniti, tutti gli elementi dei contratti di fornitura di beni e servizi, sotto qualsiasi forma stipulati dalle Amministrazioni dello Stato.

Si sottolinea, poi, che il decreto legislativo n. 286 del 1999, nel dettare nuove norme in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta, ha affidato alle singole amministrazioni pubbliche, "nell'ambito della rispettiva autonomia", la costruzione di un sistema di controllo interno articolato in controllo della regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico e valutazione della dirigenza (articolo 1, comma 1), individuando, in particolare, negli organi di revisione, negli uffici di ragioneria, nonché nei servizi ispettivi, le strutture deputate allo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativo-contabile che assumono essenzialmente la connotazione di controlli di legalità "ex post" e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui "le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile".

Quanto appena esposto ha fatto emergere l'esigenza di novellare il regolamento approvato con D.P.R. n. 718 del 1979 e, tenuto conto della diversità dei compiti demandati ai consegnatari e ai cassieri, si è ritenuto opportuno dare alla materia una ripartizione diversa da quella del regolamento del 1979, tenendo distinta la disciplina dei consegnatari da quella relativa ai cassieri.

Tra le altre novità contenute nell'allegato regolamento si citano, in particolare: l'attribuzione dei compiti di programmazione del fabbisogno e della gestione delle risorse finanziarie, rispettivamente al titolare del centro di responsabilità ed al dirigente responsabile degli acquisti di beni e servizi (articolo 4); una più esatta definizione dei compiti affidati al consegnatario per debito di vigilanza e a quello per debito di custodia (articoli 11 e 12); le modalità di cessione gratuita dei beni (articolo 14); l'affidamento dell'approvvigionamento dei materiali di facile consumo al dirigente responsabile degli acquisti, sulla base della programmazione dei fabbisogni e della razionalizzazione dei processi di acquisto, demandando a ciascuna Amministrazione, in relazione all'entità degli acquisti ed alla complessità della gestione, d'intesa con l'ufficio riscontrante, il compito di disciplinare, con apposito provvedimento le modalità di gestione e controllo del materiale di facile consumo (articolo 22).

Lo schema di regolamento è stato rielaborato **in conformità** delle osservazioni espresse dal Consiglio di Stato con il parere n. 89 del 2001 emesso dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 10.01.2002 (**discostandosene da quelle di seguito indicate per le motivazioni ivi illustrate**), dopo aver acquisito sullo stesso analoghi pareri della Corte dei conti e dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica.

Il Consiglio di Stato nel citato parere ha raccomandato di eliminare dall'art. 1 le definizioni di “consegnatario per debito di custodia” e di “consegnatario per debito di vigilanza” considerato che “dalla doppia definizione possa discendere un più limitato ambito di applicazione della responsabilità contabile e degli obblighi connessi alla presentazione del conto giudiziale”, provvedendo, conseguenzialmente, alla modifica dell'art. 6, comma 1, dell'art. 11, comma 1 e dell'art. 23, comma 1.

Al riguardo – nel sottolineare che la distinzione mira a definire più compiutamente la sfera di competenza dei due agenti a somiglianza di quanto già previsto in analoghe disposizioni regolamentari (art. 290 del D.P.R. n. 1076 del 1976, art. 21 del D.P.R. n. 451 del 1990 ed art. 52 del D.P.R. n. 417 del 1992) – si esprime l’avviso di mantenere le disposizioni contenute nell’ art. 6, comma 1, nell’art. 11, comma 1 e nell’art. 23, comma 1, intese a chiarire che in capo ad un agente denominato “consegnatario” possono intestarsi compiti, funzioni e responsabilità che si atteggiano diversamente a seconda che i beni dati in consegna siano destinati all’uso ed al consumo (consegnatari per debito di vigilanza), ovvero alla custodia e, successivamente, al rifornimento ed alla distribuzione a favore degli utilizzatori finali (consegnatari per debito di custodia). E’ noto, infatti, che i primi, tenuti alla resa del conto amministrativo, sono assoggettati a responsabilità amministrativa, laddove i secondi, tenuti alla resa del conto giudiziale, sono sottoposti a responsabilità contabile ai sensi dell’art. 610 e seguenti del R.D. n. 827 del 1924.

Il Consiglio di Stato ha suggerito, altresì, il termine di tre anni per il rinnovo degli inventari, a fronte del termine di cinque anni proposto. In considerazione del notevole impiego di risorse e di tempo occorrenti per dare compiuta la rilevazione, si propone di mantenere la cadenza quinquennale.

Il testo, che si compone di quarantasei articoli, è strutturato in tre titoli:

- titolo I: principi generali (articoli da 1 a 5);
- titolo II: consegnatari (articoli da 6 a 31);
- titolo III: cassieri (articoli da 32 a 46).

Per quanto concerne gli articoli che compongono il titolo I : vengono fornite talune definizioni (articolo 1); è precisato l’ambito di applicazione del regolamento

(articolo 2); è prevista la possibilità per le Amministrazioni dello Stato di tenere le scritture su supporti informatici (articolo 3); vengono individuati i compiti dei titolari dei centri di responsabilità e dei dirigenti responsabili degli acquisti di beni e servizi (articolo 5).

Il titolo II è suddiviso in quattro capi: il primo (articoli da 6 a 15) tratta dei requisiti, della nomina, dei compiti e della responsabilità dei consegnatari; il secondo (articoli da 16 a 26) precisa i registri, i modelli e le scritture contabili che gli stessi consegnatari sono obbligati a tenere; il terzo (articoli da 27 a 30) contiene disposizioni in materia di vigilanza e controllo; il quarto (articolo 31) individua le norme che si applicano per i consegnatari delle sedi all'estero del Ministero degli affari esteri.

Il titolo III, che si riferisce ai cassieri, si articola anch'esso in quattro capi: il primo (articoli da 32 a 38), oltre a riportare la definizione di cassiere, specifica le modalità di nomina, fissa i compiti e la durata dell'incarico; il secondo (articoli 39 e 40) individua i compiti del cassiere del Ministero degli affari esteri; il terzo (articoli 41 e 42) stabilisce le scritture obbligatorie che i cassieri devono tenere e impone il divieto ai medesimi di tenere altre gestioni all'infuori di quelle previste dal regolamento; il quarto ed ultimo (articoli da 43 a 46) detta disposizioni sulle verifiche alle gestioni dei cassieri, sulle sanzioni a loro carico in caso di perdite, deterioramento o distrazione di titoli o valori in custodia ed, infine, precisa che i consegnatari e i cassieri in carica alla data di entrata in vigore del regolamento, fissata sessanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, continuano a svolgere le relative funzioni sino alla scadenza del loro incarico.

Nelle pagine che seguono vengono indicati solo gli articoli del predetto schema oggetto di osservazioni da parte del C. S., modificati o meno in ragione dei suggerimenti formulati o delle considerazioni svolte, lasciando immutati i restanti articoli del testo.

Articolo 1 : *riporta la definizione di alcune espressioni contenute nel testo.*

Il C. S., in proposito, nel condividere il rilievo della Corte dei conti “secondo cui tale distinzione per categorie può portare ad un’indebita restrizione dell’area di controllo giudiziale della Corte nei giudizi di conto....” ha fatto presente che in tal modo si verrebbe “a prevedere e introdurre formalmente una figura che è desumibile, per sottrazione, dalla generale figura del consegnatario, ma che non trova nella legge e nel regolamento di contabilità di Stato una corrispondente previsione”.

Al riguardo si è ritenuto di aderire alle osservazioni espresse dai menzionati organi consultivi, espungendo dall’articolo in rassegna le definizioni di “consegnatario per debito di vigilanza” e di “consegnatario per debito di custodia”, al fine di evitare equivoci emeneutici e funzionali.

Articolo 2 : *Precisa l’ambito di applicazione del regolamento.*

In adesione al suggerimento formulato dal C. S., al comma 1, è stata eliminata la negazione “non”, al fine di rendere coerente l’esenzione, dall’applicazione delle nuove disposizioni regolamentari, le amministrazioni dotate di autonomia amministrativa e contabile e gli organismi appartenenti alle forze armate e di polizia per i quali vigono appositi regolamenti.

Allo scopo, poi, di più puntualmente precisare i compiti affidati ai consegnatari, è stato soppresso il comma 4 del regolamento che così disponeva: “*Le funzioni di consegnatario per debito di vigilanza sono incompatibili con quelle di agente contabile*”.

Articolo 3 : *Disciplina le forme di scrittura.*

Su suggerimento del C. S. è stata aggiunta, in fine, l'espressione "pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 15 aprile 1999", sostituendo il punto (.) con la virgola (,).

Articolo 4: *Disciplina la programmazione degli acquisti di beni e servizi.*

Su avviso manifestato dal C. S., nel comma 1, è stata eliminata l'espressione "delle amministrazioni dello Stato", essendo l'ambito di applicazione del regolamento già delimitato dall'articolo 2.

Articolo 5: *Disciplina la gestione delle spese ed il monitoraggio degli acquisti.*

Si è provveduto ad espungere, su conforme avviso del C. S., dal comma 1 e dal comma 3, rispettivamente, le espressioni "delle singole amministrazioni dello Stato" e "dalle amministrazioni dello Stato", nonché "in particolare".

Articolo 7 : *Disciplina la nomina dei consegnatari.*

È stato provveduto a correggere, nella rubrica, la parola "sostituiti" con "sostituti"; nel contempo, al comma 4, primo periodo, dopo la parola "consegnatario" sono state aggiunte le seguenti "e quello di sostituto".

Articolo 7, recte 8 : *Disciplina la comunicazione dei provvedimenti di nomina dei consegnatari.*

In riferimento all'avviso manifestato dal C. S. nell'articolo 1 sono state inserite le definizioni dei termini di "sub-consegnatario" e di "sostituto consegnatario".

Il C. S., poi, aderendo ad un'analogha osservazione della Corte dei conti, ha raccomandato che il provvedimento di nomina del consegnatario che assume la qualifica di agente contabile a materia, fosse comunicato alla competente sezione giurisdizionale regionale.

A tal fine è stato aggiunto un ulteriore comma, contrassegnato dal n. 2 che così recita: “Il provvedimento di nomina del consegnatario che assume la qualifica di agente contabile è trasmesso anche alla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.”.

Articolo 10 : *Disciplina i compiti dei consegnatari.*

Il C. S. ha suggerito, al fine di temperare il timore manifestato dalla Corte dei conti circa la paventata deresponsabilizzazione del dirigente dell'unità operativa cui appartiene il consegnatario, di precisare “ferma restando la responsabilità del dirigente competente”. E, pertanto, tale inciso è stato inserito, al comma 1, tra le espressioni “Ai consegnatari” e “è affidata”.

Articolo 13 : *Tratta delle richieste di beni mobili e della dislocazione e del trasferimento dei beni stessi.*

All'avviso espresso dalla Corte dei conti secondo cui “Con riferimento all'articolo 13 dovrebbe essere precisato che il passaggio di consegne tra consegnatari deve avvenire sulla base di specifico verbale” non si era, allora, aderito nella considerazione che tale evento (passaggio di consegne tra consegnatari) fosse già disciplinato dall'articolo 26 del regolamento di cui trattasi. Il C. S., nel parere in rassegna, reinterpretava l'osservazione della Corte dei conti nel senso che il riferimento è “...alla cessione di beni ed al conseguente passaggio da un consegnatario ad un altro...”.

In punto, nel convenire con quanto appena enunciato, al comma 2, in fine, è stata aggiunta la seguente espressione “A tal fine è redatto apposito verbale, corredato del buono di scarico, sottoscritto dal cedente e dal cessionario dei beni”.

Articolo 17: *Descrive il contenuto e le modalità di compilazione dell'inventario.*

Il C. S., con riferimento alla periodicità delle operazioni di rinnovo degli inventari (comma 5), ha proposto un termine intermedio di tre anni, laddove la Corte

dei conti aveva suggerito una cadenza annuale. In proposito, considerato che la ricognizione “di fatto” di tutto il materiale inventariabile comporta – in particolare nelle strutture di medie/grosse dimensioni – un notevole impiego di risorse e di tempo, si conferma la periodicità quinquennale, che, peraltro, potrebbe coincidere con la durata dell’incarico.

Articolo 22 : *Disciplina l’acquisto e la gestione dei materiali di facile consumo.*

In adesione all’avviso manifestato dal C. S., secondo cui il requisito della fragilità di per sé non appare concludente ai fini dell’individuazione del materiale di facile consumo, dal comma 1 è stata espunta l’espressione “ , oggetti fragili”.

Articolo 27: *Disciplina gli accertamenti da eseguirsi sulle scritture del consegnatario.*

Le argomentazioni addotte dal C. S. a sostegno di analoghe osservazioni formulate dalla Corte dei conti circa l’opportunità “che sia segnalato alla stessa Corte il verbale da cui emergano gravi inadempienze” sembrano trovare, relativamente alle irregolarità commesse dal consegnatario per debito di vigilanza, coerente corrispondenza nelle disposizioni recate dal comma 3 in cui viene, fra l’altro, previsto che “ Nei casi di riscontrate gravi inadempienze copia del processo verbale è trasmessa alla competente procura regionale della Corte dei conti”.

Per quanto concerne, invece, le gravi inadempienze riscontrate nella gestione dei beni affidati al consegnatario per debito di custodia, è stato aggiunto un ulteriore comma, contrassegnato dal n. 4 che così recita: “ Copia del processo verbale è trasmesso anche alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti nei casi di gravi inadempienze riscontrate nella custodia dei beni affidati al consegnatario sottoposto alla resa del conto giudiziale.”.

Articolo 32: *definisce la figura del cassiere.*

In adesione alle considerazioni svolte dal C. S. a conforto di analoghe osservazioni formulate dalla Corte dei conti ed al fine di precisare che assumono la qualità di “cassieri” ai sensi del regolamento di cui trattasi solo gli agenti che gestiscono in contanti le aperture di credito di cui alla deroga prevista dall’art. 610, comma 2, del R.D. n.827 del 1924, il comma 1 è stato sostituito dal seguente: *“Ai fini del presente regolamento sono denominati cassieri gli agenti che provvedono alla cura dei valori ricevuti in affidamento ai sensi dell’articolo 34, ovvero alla gestione di quelli prelevati ai sensi dell’articolo 37.”*

Articolo 37: *dispone in ordine al pagamento delle spese da parte del cassiere.*

Per i motivi esposti nella declaratoria all’art.32 e perché dalle emanande norme non emergano situazioni di “maneggio di pubblico denaro” che esulino dal ruolo di funzionario delegato ad effettuare pagamenti su aperture di credito, il comma 4 dello schema di regolamento è stato soppresso, il (nuovo) comma 4 (già comma 5) è stato così modificato: *“Sulla base delle richieste di cui ai commi 1 e 2 dell’articolo 33, ovvero su ordine dei titolari di altri uffici abilitati, i cassieri emettono ordini di incasso staccandoli da apposito bollettario a madre e figlia continuativo per esercizio finanziario, facendoli vistare, prima di esibirli in tesoreria, dal dirigente da cui dipendono.”*

Articolo 38: *dispone in ordine al divieto di custodia di valori ed oggetti di proprietà di terzi.*

La rubrica dell’articolo è stata modificata nel senso sopraindicato. Aggiungasi poi che per i motivi esposti nella declaratoria all’art.37 sono stati soppressi i commi 2 e 3 dello schema di regolamento.

Articolo 40: *dispone in ordine alla custodia di oggetti e valori di pertinenza di terzi da parte del cassiere del Ministero degli affari esteri.*

In adesione alle osservazioni ribadite dal C. S. secondo cui la gestione svolta dai cassieri in parola potrebbe in talune circostanze essere attratta nell’ambito della contabilità giudiziale (quali ad esempio la gestione degli stampati a valore), è stato

aggiunto in fine al comma 3 quanto segue: “,assoggettata alla resa del conto giudiziale.”, provvedendo a sostituire il (.) con la (,).

Articolo 41: *dispone in ordine alle scritture dei cassieri.*

Sono state apportate talune modifiche formali al fine di armonizzarlo con le modifiche apportate nel testo.

Articolo 42: *dispone, per tutti cassieri, in ordine al divieto di tenere altre gestioni.*

L'unico comma è stato così modificato : “I cassieri non possono svolgere altre attività all'infuori di quelle previste dal presente Titolo III , salvo che trattasi di attività espressamente previste da specifiche norme legislative.”.

Articolo 43: *tratta delle verifiche alle gestioni dei cassieri.*

Per una migliore esposizione il comma 2 è stato soppresso; il dispositivo in esso contenuto è stato aggiunto in fine al comma 1, ordinando, in conseguenza, gli altri commi.