ATTI PARLAMENTARI

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. X N. 1-*ter*

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

VOLUME SECONDO

IL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

PERIODO 1942-1950

PARTE GENERALE

Presentata alla Presidenza il 26 agosto 1950

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

Lettera del Presidente della Corte dei Conti ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

VOLUME I. — **IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLO STATO:**

PARTE 1ª - Quinquennio 1942-47.
PARTE 2ª - Triennio 1947-50.

VOLUME II. — **IL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO:**

PARTE GENERALE
PARTE SPECIALE

VOLUME III. — **L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI**

Relazione finanziaria della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1942-43.

Relazione finanziaria della Corte dei Conti sui rendiconti generali dello Stato per l'esercizio 1943-44 e successivi.

INDICE

PREMESSA . . . . . *Pag.* 7

CAPITOLO PRIMO

LA EVOLUZIONE LEGISLATIVA DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

§ 1. — I PRESUPPOSTI E GLI ORIENTAMENTI DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO:

1. — Presupposti del controllo parlamentare sugli enti sovvenzionati . *Pag.* 7
2. — Orientamenti dello Stato italiano circa il controllo parlamentare sugli enti sovvenzionati . . . . . » 8

§ 2. — EVOLUZIONE DEL SISTEMA ANTERIORMENTE ALLA COSTITUZIONE:

1. — Ragione dell'indagine . . . . . » 8
2. — Le norme anteriori all'anno 1939 . . . . . » 8
3. — Il sistema della legge del 1939 e dei decreti di attuazione . . . . . » 9

§ 3. — ANALISI DELLE NORME DELLA LEGGE 19 GENNAIO 1939, N. 129, E DEI DECRETI DI ATTUAZIONE:

1. — Rilievi della Corte dei conti sulle manchevolezze del sistema della legge del 1939 . . . . . » 10
2. — Rilievi sull'approvazione dei conti. . . . . » 10
3. — Rilievi sulla portata della locuzione «enti amministrativi di importanza nazionale» . . . . . » 10
4. — Rilievi sulla interferenza delle norme del Codice civile e sul concetto di «sovvenzione» . . . . . » 11
5. — Rilievi sulle modalità dei controlli . . . . . » 12
6. — Pareri e decisioni del Consiglio di Stato sul sistema della legge del 1939 e sull'estremo delle sovvenzioni indirette nei contributi autorizzati dallo Stato . . . . . » 13
7. — Su una pretesa incostituzionalità del regio decreto 8 aprile 1939, n. 720, e sulla asserita decadenza delle norme regolatrici della materia . . . . . » 13

§ 4. — L'ARTICOLO 100 DELLA COSTITUZIONE:

1. — Studi del Ministero per la Costituente . . . . . » 14
2. — Il progetto della Costituzione e le discussioni in seno alla Commissione per la Costituzione . . . . . » 15
3. — L'approvazione in seno all'Assemblea Costituente e la stesura definitiva . . . . . » 16

§ 5. — LAVORI PREPARATORI PER UNA NUOVA LEGGE REGOLATRICE DELLA MATERIA:

1. — La urgente esigenza di una compiuta disciplina legislativa della materia . . . . . Pag. 16
2. — Un primo schema di decreto legislativo . . . . . » 17
3. — Uno schema di disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 100 della Costituzione . . . . . » 17
4. — Il parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti . . . . . » 17
5. — Natura del controllo parlamentare . . . . . » 17
6. — Il concetto di « contribuzione ordinaria »; gli apporti di capitale e le sovvenzioni indirette; la forma mediata della concessione; la entità della contribuzione . . . . . » 18
7. — Distinzione fra enti pubblici ed enti privati . . . . . » 18
8. — La formazione e l'approvazione degli elenchi degli enti da sottoporre al controllo . . . . . » 18
9. — Natura e contenuto della « partecipazione » della Corte dei conti al controllo sugli enti . . . . . » 18
10. — Le modalità della « partecipazione » al controllo . . . . . » 19
11. — Gli adempimenti della Corte dei conti nei confronti del Parlamento » 19

§ 6. — APPLICABILITÀ IMMEDIATA DELL'ARTICOLO 100, COMMA 2°, DELLA COSTITUZIONE:

1. — La questione dell'applicabilità immediata della norma . . . . . » 19
2. — Un parere del Consiglio di Stato . . . . . » 20
3. — Una deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti . . » 20
4.-5. — Ulteriori rilievi sull'applicabilità immediata dell'articolo 100, comma 2°, della Costituzione. . . . . » 21

CAPITOLO SECONDO

L'ATTUALE ORDINAMENTO DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

1. — Introduzione . . . . . Pag. 23
2. — La determinazione degli enti soggetti al controllo. . . . . » 23
3. — Le nomine dei delegati al controllo . . . . . » 23
4. — Le direttive per l'esercizio del controllo . . . . . » 23
5. — La costituzione di un Ufficio per il coordinamento del controllo sugli enti . . . . . » 25
6.-7. — Presupposti e finalità del controllo sugli enti in relazione all'attività degli organi legislativi . . . . . » 25
8. — Gli atti della Corte dei conti per il Parlamento . . . . . » 28
9. — Interruzione e ripresa dell'attività sindacatoria della Corte dei conti » 28
10.-11. — Alcune considerazioni sulla natura giuridica del controllo esercitato dalla Corte dei conti . . . . . » 30
12. — Le difficoltà inerenti alle modalità del controllo; proposte di perfezionamenti . . . . . » 31

CAPITOLO TERZO

I RISULTATI DEL CONTROLLO ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO NEGLI ASPETTI GENERALI

§ 1. — OSSERVAZIONI A CUI DÀ LUOGO IL CONTROLLO ESERCITATO:

1. — Introduzione. . . . . Pag. 32
2. — Opportunità di perfezionamenti e di integrazioni della disciplina riflettente gli enti sovvenzionati, sotto il profilo istituzionale . » 32
3. — Necessità di precisazioni sulla natura giuridica degli enti . . . . » 32
4. — Assenza di norme che disciplinino le partecipazioni azionarie . . . » 33

5. — Difformità delle norme e degli ordinamenti per l'esercizio della ordinaria vigilanza sugli enti . . . . . *Pag.* 34
6. — Necessità di contenere il ricorso alle gestioni commissariali e di limitarne la durata . . . . . » 35
7. — Necessità di affrettare la soppressione degli enti che hanno esaurito il loro compito . . . . . » 36
8. — Necessità del controllo anche sulle gestioni di liquidazione degli enti soppressi . . . . . » 36
9. — Alcune considerazioni sui compiti dei Collegi sindacali e sulla posizione del rappresentante della Corte dei conti . . . . . » 37

§ 2. — RILIEVI E PROPOSTE SULLA CONDOTTA DELLE GESTIONI FINANZIARIE DEGLI ENTI SOVVENZIONATI:

1. — Considerazioni generali . . . . . » 37
2. — La gestione finanziaria degli enti controllati, nei suoi rapporti con la finanza statale . . . . . » 38
3. — Accertamento e riscossione delle entrate proprie dell'ente . . . . » 39
4. — Impiego di capitali propri dell'ente . . . . . » 40
5. — Oneri per spese generali . . . . . » 40
6. — Oneri per il personale . . . . . » 41
7. — Criteri per la valutazione dei beni patrimoniali . . . . . » 41

CAPITOLO QUARTO

CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

1.-2. — Criteri sistematici di classificazione . . . . . » 42

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti assolve, per la prima volta, il compito di riferire al Parlamento sui risultati della sua partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti, a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

Il precetto (1), che ha chiamato la Corte dei conti ad esercitare il controllo anche sulla finanza non statale, estende la portata dell'azione sindacatoria dell'Istituto, approntandole dei mezzi, che si differenziano e nella struttura e nella funzione, da quelli tradizionali Si e così concretata sul piano costituzionale una integrazione dei compiti istituzionali della Corte, quale Suprema Magistratura di controllo finanziario

Per questa peculiare caratteristica e per la circostanza che e tuttora in formazione una organica disciplina legislativa della materia, la parte generale della presente relazione si inizia con una rapida rassegna di carattere sistematico e giuridico delle fonti normative del controllo sugli enti sovvenzionati Segue la enunciazione sommaria dei criterî e dei mezzi, mediante i quali il controllo e stato finora ordinato, e la esposizione dei risultati dell'azione perseguita nel loro aspetto generale

Con la parte speciale si riferisce analiticamente sulle gestioni finanziarie dei singoli enti

CAPITOLO PRIMO

LA EVOLUZIONE LEGISLATIVA DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

§ 1 — I PRESUPPOSTI E GLI ORIENTAMENTI DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

1 — *Presupposti del controllo parlamentare sugli enti sovvenzionati* — Il crescente interesse delle collettività nazionali agli ordinamenti degli enti che perseguono scopi sociali ed economici, dapprima e per lungo tempo inteso principalmente a promuoverne la disciplina legislativa, e ormai sempre più nettamente orientato verso l'intervento diretto dello Stato con conseguente sostituzione od integrazione della privata iniziativa E poiche questo intervento non puo disgiungersi dalla provvista di mezzi finanziari tratti dalle pubbliche entrate ne consegue, quale inscindibile corollario, la esigenza di assicurare, all'atto stesso della concessione, l'ordinato ed adeguato impiego dei mezzi stessi

Il controllo organico anche su quella parte della finanza statale, al cui concreto impiego non attendono gli istituti e le forme normali (bilancio statale vero e proprio, aziende autonome, gestioni speciali), costituisce pertanto l'orientamento comune, costituzionale e legislativo, degli Stati moderni e si realizza normalmente mediante lo stesso organo rappresentativo, cui e commesso il controllo delle gestioni statali dirette È, infatti, al Parlamento che spetta, storicamente e costituzionalmente, il sindacato su tutta la condotta del Governo e dell'Amministrazione in materia finanziaria, a garanzia della fedele esecuzione della gestione, ed e su di esso che deve necessariamente ricadere l'estensione della attività sindacatoria in armonica concomitanza con l'ampliamento dell'intervento finanziario dello Stato

L'esercizio di questo controllo offre così al Parlamento validi elementi, sia per assolvere, in forma più completa, la sua funzione legislativa, specie in materia finanziaria, come pei concretare, con maggior precisione, il giudizio di sua competenza sulla responsabilita del Governo, negli ovvî limiti, in cui tale responsabilita è giustificata nella particolare materia

---

(1) Articolo 100, comma 2°, della Costituzione della Repubblica Italiana, in precedenza articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129

2 — *Orientamenti dello Stato italiano circa il controllo parlamentare sugli enti sovvenzionati* — Lo Stato italiano, come non si e sottratto alla necessità di un intervento diretto nell'ordinamento degli enti che perseguono scopi sociali ed economici, ha del pari e ben presto avvertito la esigenza del correlativo controllo parlamentare

Un primo avviamento a soddisfare tale esigenza può rintracciarsi in taluni provvedimenti istitutivi di enti, coi quali si sanciva l'obbligo di comunicare al Parlamento i bilanci annuali, per il tramite del Ministro, a cui era demandata la relativa vigilanza (1)

A questo primo tentativo seguì un più organico orientamento in occasione della discussione alla Camera dei Deputati per l'approvazione della legge 19 gennaio 1939, n 129 (2) Richiamando allora i principî costituzionali della unitarietà del bilancio, venne prospettata la esigenza del controllo degli organi legislativi sulle numerose formazioni, che con crescente intensità sorgevano nell'ambito della pubblica attività amministrativa e finanziaria Fu così ampliata la sfera di applicazione della competenza delle assemblee plenarie delle due Camere, prevista dal disegno di legge, disponendosi, all'articolo 15, che, su relazione delle rispettive commissioni competenti, venissero sottoposti all'esame ed all'assenso previsti in detto articolo anche i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi degli enti amministrativi di qualsiasi natura, d'importanza nazionale, sovvenzionati direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato

La formazione e la promulgazione della nuova Costituzione della Repubblica Italiana ha, infine, dato modo di giungere ad una piu adeguata soluzione del problema

L'articolo 100 della Costituzione dichiara, infatti, che « la Corte dei conti partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria *Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito* » Sono così costituzionalmente affermate nella materia la competenza politica degli organi parlamentari e la funzione tecnica della Corte dei conti (3)

§ 2 — Evoluzione del sistema anteriormente alla Costituzione

1 — Per la migliore comprensione del processo evolutivo rappresentato dalle tre successive fasi legislative cui si è testè accennato, giova soffermarsi sulle caratteristiche essenziali di ciascuna di esse

2 — *Le norme anteriori all'anno 1939* — Se puo affermarsi che, anteriormente al 1939, si era già avvertita la esigenza del controllo parlamentare sull'ordinato impiego delle sovvenzioni statali, deve pure riconoscersi che era mancato un indirizzo generale ed univoco, dal quale trarre una disciplina organica e l'affermazione di principî fondamentali

E per vero, la sola comunicazione al Parlamento dei bilanci degli enti non poteva dar luogo all'esercizio del controllo in forma anche tecnicamente adeguata, mancando in fatto il sindacato della Corte dei conti E giova al riguardo ricordare che, in sede di parificazione del bilancio dello Stato, le Sezioni riunite della Corte, dopo aver preliminarmente posto in rilievo che su alcune gestioni (4) l'Istituto non esplicava alcun controllo, non trovavano luogo a deliberare sui relativi conti, che pure erano presentati al Parlamento, perche « non sottoposti a riscontro » (5)

---

(1) Vedasi, ad esempio, l'articolo 14 del regio decreto 29 aprile 1923 n 996, concernente l'Istituto nazionale delle assicurazioni

(2) *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, 1938 e 1939

(3) Secondo una (non recente) pubblicazione del Ministero del tesoro, « L'Ordinamento della contabilità di Stato all'estero », il principio può ritenersi accolto da tempo e da quasi tutte le legislazioni moderne nel Granducato di Baden (legge del 1876) per le contabilità di tutte le aziende pubbliche, nel Regno di Prussia (legge del 1872) per le contabilità di *tutti gli enti sovvenuti dallo Stato,* in Ungheria (legge 1870) *per tutti gli istituti pubblici sovvenzionati dallo Stato,* in Austria (ordinanza imperiale del 1886) per le contabilità di *istituti, associazioni ecc sovvenzionati dal Tesoro dello Stato,* in Germania (legge del 1910) per le contabilità della Reichsbank, in Russia (legge del 1892) per talune società e compagnie indicate da leggi speciali, in Columbia (legge del 1888) per le contabilità delle imprese, a cui sia stato garantito il pagamento di interessi sopra il capitale impiegato o un aiuto o sovvenzione del Tesoro, e così via

(4) Vedasi ad esempio, il Fondo massa della Guardia di finanza e l'Istituto cooperativo per le case degli impiegati dello Stato in Roma

(5) Cfr , per tutti, *Rendiconto generale*, esercizio finanziario 1923-24, parte I, vol I, pag XII

Nemmeno, la Corte, mostrava di ritenere soggetti al suo diretto controllo quegli enti, che, per disposizioni legislative o statutarie, comprendevano nei loro collegi sindacali, in qualità di presidente o di membro, un magistrato dell'Istituto (1)

Tale partecipazione, infatti, non poteva dirsi sancita in funzione di una specifica ingerenza sulla gestione dell'ente da parte della Corte, per il cui assolvimento venisse conferito mandato al magistrato che essa designava Può, piuttosto, affermarsi che l'inclusione di questo nel collegio sindacale era precipuamente ispirata ad altri motivi, e sopratutto alla peculiare competenza connessa alle mansioni del magistrato, di cui si chiedeva la designazione In altri termini si aveva, sì, una attività sindacatoria esplicata da un elemento della Corte, ma l'esercizio di questa attività, mantenuta nell'âmbito del collegio sindacale, sembrava ispirarsi più ad un interesse dell'ente medesimo che dello Stato

Queste precisazioni, sulle quali per amor di compiutezza si è alquanto indugiato, non inficiano, peraltro, la fondamentale constatazione che, in tal modo, sia pure disordinatamente e senza una esatta visione dell'insieme, si andavano delineando le premesse per l'attuazione del necessario controllo parlamentare, con la collaborazione della Corte dei conti

3 — *Il sistema della legge del 1939 e dei decreti di attuazione* — La disposizione dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129, non costituì adunque una innovazione, ma rappresentò, invece, il necessario progresso del sistema preesistente

Essa sanciva testualmente che « i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato, delle Aziende autonome di Stato e degli enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, sono discussi e votati dalla Camera dei fasci e delle corporazioni e dal Senato del Regno nelle rispettive assemblee plenarie, su relazione delle rispettive Commissioni competenti »

Alla disciplina concreta della norma legislativa provvidero poi il regio decreto 8 aprile 1939, n 720, ed il regio decreto 30 marzo 1942, n 442 Ed il sistema – è noto – venne a risultare così delineato

a) attribuzione al Ministro delle finanze dell'accertamento delle condizioni per l'applicabilità, nei singoli casi, dell'articolo 15 della citata legge 19 gennaio 1939, n 129, comunicazione all'ente interessato, e fissazione del termine entro il quale i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dovevano essere presentati ai competenti Ministeri, trasmissione dell'elenco degli enti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la comunicazione ai Presidenti delle due Assemblee legislative,

b) raccolta dei bilanci di previsione nonchè dei conti consuntivi e dei bilanci sociali degli enti compresi negli elenchi, insieme con le relazioni dei sindaci e revisori, e con le deliberazioni degli organi amministrativi e di tutela I primi (bilanci di previsione) da presentare direttamente alle assemblee legislative, gli altri (conti consuntivi e bilanci sociali) da trasmettere alla Corte dei conti,

c) attribuzione alla Corte dei conti del compito di riferire e deliberare sui detti conti, consuntivi e bilanci sociali, prima che questi fossero presentati dal Ministro delle finanze alle assemblee legislative,

d) attribuzione al Presidente della Corte dei conti, nell'ipotesi in cui i collegi sindacali o gli altri organi similari degli enti suddetti non comprendessero un rappresentante dell'Istituto, e nella deteriore ipotesi che le norme regolanti gli stessi enti non contemplassero nemmeno la costituzione dei predetti collegi sindacali, della facoltà di delegare un proprio rappresentante con funzioni di riscontro agli effetti previsti dall'articolo 15 della citata legge del 1939

Sancivano ancora le suddette norme che il delegato del Presidente della Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione di controllo, integrava i collegi sindacali o gli organi analoghi degli enti, qualora naturalmente tali collegi esistessero

Analoga facoltà era attribuita al Ministro per le finanze

Un ulteriore sviluppo del sistema era infine offerto dalla estensione agli enti in questione delle disposizioni degli ultimi due commi dell'articolo 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n 2440, recante nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità

---

(1) Citiamo, ad esempio, l'Istituto nazionale delle assicurazioni (articolo 12 regio decreto 29 aprile 1923, n 996), l'Istituto Poligrafico dello Stato (articolo 8, legge 6 dicembre 1928, n 2744), l'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (articolo 6, regio decreto 28 settembre 1933, n 1280), l'Istituto nazionale della previdenza sociale (articolo 18, regio decreto legge 4 ottobre 1935, n 1827), l'Istituto per la ricostruzione industriale (articolo 7, cpv 5°, regio decreto legge 24 giugno 1937, n 905), ecc

generale dello Stato, nonché dell'articolo 16 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n 1214 E ciò conferiva al Ministro delle finanze il riscontro finanziario e contabile anche sugli enti indicati dall'articolo 15 della legge 1939, con facoltà di disporre verifiche ed ispezioni presso i relativi uffici o servizi aventi gestione finanziaria o attribuzioni contabili, e conferiva alla Corte il diritto di chiedere agli enti stessi le informazioni e i documenti riferentisi alle riscossioni e alle spese, e tutte le notizie e i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni

Tale il sistema posto in essere dalla legge 19 gennaio 1939, n 129, e dai decreti di attuazione regio decreto 8 aprile 1939, n 720, e regio decreto 30 marzo 1942, n 442

§ 3 — Analisi delle norme della legge 19 Gennaio 1939, N 129, e dei decreti di attuazione

1 — *Rilievi della Corte dei conti sulle manchevolezze del sistema della legge del 1939* — Il sistema di controllo sugli enti sovvenzionati, cui diedero vita l'articolo 15 della legge 129 del 1939 e le correlative norme di attuazione, formo oggetto di considerazione sia in sede dottrinale che in sede amministrativa e giurisprudenziale

E giova qui ricordare innanzi tutto le manchevolezze del sistema rilevate dalla Corte dei conti

La non felice formulazione del disposto dell'articolo 15 della citata legge 19 gennaio 1939, n 129, dava l'adito a varie incertezze, e la sua attuazione pratica veniva notevolmente inceppata da alcune incongruenze del sistema, basato come si e detto sui menzionati regi decreti 8 aprile 1939, n 720, e 30 marzo 1942, n 442

A ciò non rimaneva insensibile la Corte dei conti, la quale riteneva di dovere in proposito assolvere ad uno fra i più delicati ed importanti compiti, ad essa demandati dal vigente ordinamento giuridico, quello cioe di segnalare all'organo legislativo le variazioni o le riforme opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro (articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n 1214)

Pertanto, alla deliberazione adottata in conformità dell'articolo 2 del regio decreto n 720 citato, sostituito dall'articolo unico del regio decreto n 442 citato, nell'adunanza generale del 29 gennaio 1943, sui rendiconti consuntivi di 23 enti soggetti al controllo *de quo* (1), la Corte premetteva una « Nota preliminare », soffermandosi sulla opportunità di integrare le norme legislative vigenti, allo scopo di eliminare ogni incertezza nella loro pratica attuazione

2 — *Rilievi sull'approvazione dei conti* — Rilevava la Corte che una prima perplessità si era manifestata nei riguardi della *approvazione dei conti* degli enti in argomento da parte dei competenti organi amministrativi

Dubitavasi infatti se questa fosse compatibile con quella delle Assemblee legislative nella forma solenne della legge, o dovesse invece ritenersi abrogata, sembrando inammissibili, a stretto rigore, due approvazioni distinte, in quanto la maggiore per importanza giuridica dovrebbe assorbire ogni altra pronuncia della stessa natura, proveniente da altra autorita

D'altra parte, l'interpretazione piu rigorosa dell'unica approvazione non appariva accoglibile per altre considerazioni, in quanto sarebbe stata tolta gran parte della sua efficacia alla funzione di vigilanza e tutela, affidata agli organi della Amministrazione statale

Suggeriva quindi la Corte di far sussistere la pronuncia amministrativa, quanto meno nella forma di un visto, attraverso il quale l'autorità amministrativa fosse sempre in grado di muovere sulle gestioni quei rilievi, che fossero intesi a mantenere gli enti sulla giusta via

3 — *Rilievi sulla portata della locuzione «enti amministrativi di importanza nazionale»* — Più gravi dubbi, soggiungeva la Corte, erano sorti

a) sulla essenza qualitativa degli enti, oggetto dell'articolo 15 della citata legge del 1939,

b) sulle modalita dei controlli per apprestare gli elementi necessari alle Assemblee legislative, onde porle in grado di deliberare sui conti con piena cognizione di causa

---

(1) Deliberazione che accompagnata dalla prescritta relazione, fu, come meglio si dirà in seguito, trasmessa dalla Corte, per l'ulteriore corso di legge, a norma del ripetuto articolo 2 regio decreto n 720, al Ministro per le finanze, ma non venne poscia presentata alle Assemblee legislative, a cagione degli avvenimenti politici e militari del 1943

Circa il primo punto la Corte osservava, preliminarmente, che la identificazione degli enti, i cui bilanci sono soggetti alla particolare procedura, era stata concretamente riservata dall'articolo 1 del citato regio decreto n 720 al Ministro per le finanze Il procedimento si era indubbiamente manifestato come il piu pratico e sollecito, ma aveva talvolta dato luogo a qualche inconveniente, non potendo il Ministro stesso trarre sempre dalle norme vigenti, piuttosto vaghe e generiche, una guida sicura per riconoscere l'esistenza di un obbligo, di cosi notevole rilievo Appariva pertanto desiderabile, ad avviso della Corte, che, trattandosi di materia così importante e di cosi vasta applicazione, venisse ben chiarito che cosa si era voluto intendere per *enti amministrativi di importanza nazionale*, e cioe se in tale locuzione fossero da comprendere solo gli enti pubblici, o anche gli enti soggetti alle norme di diritto privato, precisandosi, nel contempo, l'esatta portata della accezione « di importanza nazionale »

Veniva cosi posta una questione, che ormai non ha piu un sapore di attualita, in quanto, come si è visto, l'articolo 100 della Costituzione, eliminando opportunamente la equivoca indicazione « enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale », usa la semplice locuzione « enti » senza altra qualificazione, seguita dalla dizione « a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria »

Ma non sembra fuori luogo osservare, che la interpretazione restrittiva secondo la quale la dizione « enti amministrativi di qualsiasi natura » dovrebbe ritenersi equivalente a quella di « enti pubblici », non solo non fu accolta in linea di fatto, ma non offriva elementi accettabili neanche in linea teorica Sotto il profilo terminologico non poteva ravvisarsi la necessità di una espressione diversa da quella legislativamente e dottrinalmente usuale E sostanzialmente, sarebbe riuscita inspiegabile l'esclusione dal controllo di numerosi enti, che pubblici non possono definirsi, ma che sono sovvenzionati egualmente dallo Stato, con contributi talvolta di entita maggiore di quelli corrisposti ad altri enti, inequivocabilmente pubblici

D'altra parte la *ratio legis* andava indubbiamente identificata nella esigenza fondamentale che nessuna gestione di fondi pubblici fosse sottratta al controllo delle Assemblee legislative, in cui e rappresentata la generalita dei cittadini contribuenti Onde anche l'utilita di evitare la complessa questione della distinzione fra enti pubblici e privati, e la concomitante ben nota difformita di opinioni dottrinali e giurisprudenziali in argomento, attribuendo valore decisivo all'elemento oggettivo della « sovvenzione », e ritenendo percio soggette al controllo *de quo* tutte quelle molteplici e multiformi entita giuridiche, di qualsiasi natura, e cioe pubbliche e private, purche d'importanza nazionale, che ricevono, direttamente o indirettamente, un contributo pecuniario dal bilancio dello Stato, ed operano quindi, mediatamente o immediatamente, nell'ambito dell'attivita amministrativo-finanziaria pubblica

Quanto, poi, alla locuzione « di importanza nazionale », usata nel ripetuto articolo 15 della legge del 1939 con finalita evidentemente limitativa, puo convenirsi che essa era inidonea ad una chiara funzione di specificazione

Essa appare infatti similare alle espressioni « di interesse nazionale », « di interesse di carattere generale », « di preminente importanza », usate altrove (1) dal legislatore, ed al pari delle stesse e vaga ed imprecisa

Tuttavia non puo disconoscersi che tale locuzione valesse a dare una ulteriore conferma che la categoria degli enti in argomento non fosse da identificare esclusivamente con quella degli enti pubblici, poiche la struttura privatistica dell'ente non impedisce che esso rivesta egualmente la qualifica di ente di importanza nazionale

La esclusione e invece riconoscibile per quegli enti (provincie, comuni, ecc), che, pur essendo di indubbia importanza nazionale e pur fruendo spesso di sovvenzioni sul bilancio statale, sono gia soggetti ad una completa disciplina di controllo da parte dello Stato

4 — *Rilievi sulla interferenza delle norme del Codice civile e sul concetto di « sovvenzione »* — Altra chiarificazione, la cui necessita fu prospettata dalla Corte nella menzionata « Nota preliminare », in termini peraltro generici, era quella relativa alla coesistenza, e possibile interferenza sulle norme disciplinanti il controllo sugli enti, delle norme del Codice civile (articoli 2423-2435 e 2458-2471) relative all'approvazione dei bilanci degli enti con partecipazione dello Stato o di enti pubblici

---

(1) Regio decreto-legge 7 dicembre 1936, n 208, regio decreto-legge 24 giugno 1937, n 906, regio decreto-legge 17 luglio 1937, n 1400, convertito in legge 7 marzo 1938, n 141, regio decreto-legge 19 ottobre 1941, n 420, decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n 420, nonché articoli 863 e 2061 del Codice civile

Quanto, poi, alla estensione da attribuire al concetto di *sovvenzione*, la Corte, prospettando la necessità di una precisazione al riguardo, rilevava che la locuzione « sovvenzione diretta o indiretta sul bilancio dello Stato » può essere variamente intesa, partendosi da un significato restrittivo (corresponsione di una somma tratta dal bilancio statale) fino a giungere a quello più ampio, che comprende qualunque vantaggio di contenuto economico, concesso da leggi, regolamenti o determinazioni ministeriali, come esenzioni fiscali, facoltà di imporre contributi, ecc Ed anche questo punto merita un ulteriore approfondimento

È noto che il termine « sovvenzione » va inteso, in senso lato, come qualsiasi beneficio pecuniario, concesso dallo Stato (o da altra persona giuridica pubblica), e diretto all'accrescimento del patrimonio di una persona giuridica, in tal modo beneficiata La forma più comune di sovvenzione è l'assegnazione pecuniaria continua, per la quale lo Stato,con una sua azione positiva, si obbliga a concedere, ad intervalli determinati (di solito un anno), ad un ente giuridico una somma, generalmente fissa nell'ammontare, che va ad aumentare direttamente il patrimonio dell'ente stesso L'assegnazione pecuniaria può anche essere straordinaria, quando si concreta nella concessione di una data somma di denaro, *una tantum*, a favore di un ente, all'atto della sua costituzione (contributo di fondazione), ovvero in un momento qualsiasi della sua attività

Ma nel *genus* « sovvenzione », alle assegnazioni pecuniarie, che possono raggrupparsi nella *species* « finanziamento », vanno accomunate anche altre forme di contribuzione indiretta Se è vero che nel rapporto fra Stato concedente ed ente beneficato si ha una diminuzione del patrimonio del primo ed un correlativo aumento del patrimonio del secondo, è altresì vero che la diminuzione può essere positiva o negativa, a seconda che si abbia il passaggio di una data somma dalla massa patrimoniale dello Stato a quella di una persona giuridica, ovvero la rinuncia, da parte dello Stato, ad una data attività patrimoniale, che verrà percepita dalla persona giuridica D'altro canto l'aumento del patrimonio dell'ente beneficato può essere diretto o indiretto, a seconda che si abbia l'introito di una determinata somma, concessa dallo Stato, o un semplice risparmio nella spesa, che indirettamente si concreta in un accrescimento patrimoniale Così nella agevolazione fiscale si avrà una diminuzione negativa nel patrimonio dello Stato ed un aumento indiretto in quello dell'ente beneficato E deve anche ammettersi nella ipotesi di attribuzione del potere tributario, che rifletta il trasferimento di un servizio statale, e dei relativi mezzi tributari dello Stato (cessione di entrate), una diminuzione negativa nel patrimonio dello Stato cui corrisponde un aumento diretto in quello dell'ente

Contro la inclusione, nella categoria delle sovvenzioni, delle partecipazioni azionarie dello Stato in imprese private, si è argomentato che l'azionista interviene, nel suo esclusivo interesse, in una speculazione economica, cui è connessa la possibilità di guadagni e di perdite, e che lo Stato partecipante ad una società per azioni non si differenzia, sotto il profilo giuridico-formale, dagli altri azionisti Ed al riguardo si è anche richiamato l'articolo 2458 del Codice civile per il quale è lo Stato che si assoggetta alla legge della società per azioni, come chiarisce anche la relazione del Guardasigilli

Ma è pur vero che lo Stato, con il suo apporto di capitale azionario, opera per ragioni di interesse collettivo e non, come un qualsiasi azionista, per mero fine di lucro, e che è contraddittorio invocare il suo intervento nella vita economica e finanziaria di enti privati, all'atto della formazione dei capitali, o quando tale intervento appaia utile se non addirittura indispensabile, ed escluderlo in un momento successivo, quando cioè deve valere il preminente interesse pubblico di vigilare sulla gestione del denaro dei contribuenti

5 — *Rilievi sulle modalità dei controlli* — Anche sulle *modalità dei controlli*, intesi ad apprestare gli elementi necessari alle Assemblee legislative, onde porle in grado di deliberare sui conti con piena cognizione di causa, la Corte non trascurò, nella menzionata « Nota preliminare », di inserire alcune osservazioni, tuttora degne di rilievo

Rilevava la Corte che, nel quadro del sistema, approntato dalla legge del 1939 e dai decreti di attuazione, la funzione del controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, veniva ad essere imperniata sul criterio esclusivo della integrazione dei collegi sindacali, dei comitati di revisione e simili, con rappresentanti del Ministero delle finanze e della Corte dei conti, ai quali si affidava il compito di seguire lo svolgimento della attività amministrativa degli enti, di controllare i risultati dei bilanci e di fornire le necessarie notizie al Ministero anzidetto ed alla Corte dei conti Soggiungeva la Corte che, se in enti modesti per capitale ed attrezzatura l'opera del sindaco poteva ritenersi, e si era nella pratica manifestata sufficiente allo scopo, in altri, vastissimi per attività ed organizzazione amministrativa, sia al centro che alla periferia, la figura del sindaco, pur trattandosi di persona esperta dal punto di vista giuridico e

tecnico, mentre in realtà corrispondeva alle esigenze poste in essere dalle relative norme del vigente codice civile, poteva non corrispondere, in modo altrettanto adeguato, alle esigenze derivanti dall'articolo 15 della legge del 1939

E pertanto la Corte prospettava l'opportunità di un approfondito esame della questione, per vedere se, nei casi di maggior rilievo, fossero da attribuire agli organi chiamati all'esercizio del controllo maggiori possibilità per l'adempimento del proprio compito, sia verso la Corte stessa che verso le Camere legislative

6 — *Pareri e decisioni del Consiglio di Stato sul sistema della legge del 1939 e sull'estremo delle sovvenzioni indirette nei contributi autorizzati dallo Stato* — Il sistema della legge del 1939 formò anche oggetto di esame da parte del Consiglio di Stato in qualche parere o decisione

Così, ad esempio, su quesito del cessato Ministero delle Corporazioni, il Consiglio di Stato (1) espresse l'avviso che le associazioni sindacali e gli enti collaterali, costituiti a norma dell'articolo 4 legge 3 aprile 1926, n 563, non potessero considerarsi compresi tra gli enti sovvenzionati dal bilancio dello Stato, e che quindi i loro bilanci non fossero sottoposti alla approvazione delle Assemblee legislative

Il Ministero delle finanze si era espresso in proposito affermativamente, qualificando come sovvenzione indiretta la facoltà conferita agli enti predetti di applicare, riscuotere ed erogare contributi autorizzati dallo Stato

Il Consiglio di Stato argomentò, invece, che la facoltà di imporre contributi a carico dei soggetti, in confronto dei quali l'ente pubblico esercita i suoi poteri, è una delle caratteristiche che sono insite nella stessa natura pubblicistica degli enti territoriali e di alcuni enti istituzionali Il potere di imporre contributi non andrebbe adunque confuso, neppure negli effetti, con una sovvenzione indiretta a carico del bilancio dello Stato Di tale forma di sovvenzione potrebbe, infatti, parlarsi solo quando trattisi di un apporto che gravi in qualche modo sul bilancio dello Stato, come avviene nei casi in cui l'Amministrazione dello Stato, pur non erogando direttamente somme di denaro a favore dell'ente, fornisca, ad esempio, all'ente stesso locali in tutto o in parte gratuitamente, metta a sua disposizione personale retribuito sul bilancio dello Stato, conceda esenzioni e facilitazioni che importino, comunque, un mancato o un diminuito introito ovvero una qualsiasi spesa a carico del bilancio statale Niente di tutto ciò avveniva – secondo il Consiglio di Stato – nei confronti delle associazioni sindacali Ed il rilievo che ogni forma di imposizione da parte di enti diversi dallo Stato incide sulla capacità contributiva dei cittadini e si riflette sulle effettive possibilità di imposizione e di rendimento dei tributi a favore dello Stato, non poteva ritenersi producente poiche tale innegabile ripercussione non varrebbe a concretare gli elementi della sovvenzione neanche indiretta a carico del bilancio statale

7 — *Su una pretesa incostituzionalità del regio decreto 8 aprile 1939 n 720, e sulla asserita decadenza delle norme regolatrici della materia* — Così ancora, accogliendo il ricorso proposto dalla Società anonima « Italcable », per l'annullamento del provvedimento di nomina di un rappresentante della Corte dei conti presso il collegio sindacale di detta società, il Consiglio di Stato (2) dichiarò incostituzionale il regio decreto 8 aprile 1939, n 720, osservando che tale incostituzionalità dovrebbe desumersi dalla mancanza del prescritto parere del Consiglio di Stato, qualora il detto decreto venisse considerato come regolamento di esecuzione, e dalla mancanza di una legge di delega, qualora lo si fosse considerato, come si presenta formalmente, quale decreto legislativo

Tale decisione è stata impugnata con ricorso alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione per difetto di giurisdizione Frattanto non sembra inopportuno segnalare nel merito che la delega può essere individuata nell'articolo 8 della legge 9 dicembre 1928, n 2783, che autorizza il Ministro per le finanze ad emanare tutte le disposizioni occorrenti per la attuazione della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, anche in deroga a norme legislative e regolamentari in genere, e che comunque il regio decreto 8 aprile 1939, n 720, è stato da anni applicato senza contrasti, e confermato esplicitamente dalle Assemblee legislative nelle leggi di bilancio (3)

---

(1) I e III Sezione, parere 21 ottobre 1941, n 1041

(2) IV Sezione, decisione 7 maggio 1947, n 258

(3) Legge 21 giugno 1941, n 556, legge 23 giugno 1942, n 695, legge 10 giugno 1943, n 572, legge 8 marzo 1943, n 159

Nella stessa decisione sopra menzionata, il Consiglio di Stato respinse invece perche infondata la eccezione con cui la società ricorrente sosteneva la decadenza delle norme regolatrici della materia (articolo 15, legge 19 gennaio 1939, n 129, e regi decreti 8 aprile 1939, n 720, e 30 marzo 1942, n 442) (1)

E per vero, l'eccezione non appariva per nulla fondata Infatti il regio decreto-legge 2 agosto 1943, n 705, si limitava soltanto a dichiarare chiusa la sessione parlamentare e a disporre lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni, ma non abrogava la legge 19 gennaio 1939, n 129 E il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n 151, nell'abrogare alcune disposizioni del citato regio decreto-legge 2 agosto 1943, n 705, faceva espresso riferimento nelle sue premesse all'articolo 18 della legge 19 gennaio 1939, n 129, il che sta a significare che detta legge aveva perduto efficacia solo nella parte in cui si occupava della Camera dei fasci e delle corporazioni

D'altra parte era ovvio che la potesta di approvare il bilancio preventivo dello Stato, nonche i rendiconti consuntivi dello Stato e degli enti amministrativi di qualsiasi natura, d'importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, non era legata all'organo, cui era demandato il compito di legiferare La norma dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129, non attribuiva all'organo, che la legge stessa istituiva, una competenza di carattere speciale, inerente o connessa alla particolare struttura di esso organo Essa stabiliva soltanto che l'approvazione del bilancio e dei rendiconti, come delle leggi di delega, come altresì delle leggi cosidette costituzionali, dovesse avvenire dinanzi alle Assemblee plenarie della Camera e del Senato E nemmeno potrebbe dirsi che la norma dall'articolo 15 fosse implicitamente creativa di una approvazione legislativa, che prima non esisteva, poiche la norma di approvazione legislativa del bilancio esisteva gia nell'articolo 10 dello Statuto albertino, e l'estensione dell'approvazione anche ai bilanci degli enti pubblici ha integrato la norma già esistente, essendo questi enti, in sostanza, strettamente legati, dal punto di vista finanziario, al bilancio dello Stato

Nè con lo scioglimento di una della Camere legislative (regio decreto-legge 2 agosto 1943, n 705) allora esistenti, si sottrassero quindi alla competenza legislativa le materie, che fino allora dovevano essere regolate per legge Si ebbe soltanto l'attribuzione al Governo della competenza ad approvare i provvedimenti, aventi forma o forza di legge, prima in base ad una assunzione spontanea della funzione legislativa (articolo 3, n 2, legge 31 gennaio 1926, n 100, modificata dall'articolo 18 legge 19 gennaio 1939, n 129), poi per delega (articolo 4, decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n 151, e articolo 3, decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n 98)

§ 4 — L'articolo 100 della Costituzione

1 — *Studi del Ministero per la Costituente* — L'importanza dell'intervento statale nella attivita degli enti sovvenzionati dallo Stato, e la conseguente necessita di un controllo sulla loro gestione, non sfuggirono agli organi preposti alla elaborazione del progetto della Costituzione della Repubblica italiana

L'argomento fu preso in esame dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, insediata dal Ministero per la Costituente

La relazione della IV Sottocommissione per lo studio degli enti pubblici non territoriali, nel portare la sua indagine sui mezzi finanziari, di cui dispongono gli enti pubblici e d'interesse pubblico, rilevava (2) che essi mezzi provengono, totalmente o parzialmente, da contributi o sovvenzioni dello Stato, ovvero da contribuzioni, di cui lo Stato consente agli enti stessi la riscossione Pertanto, o perche si tratta di pubblico denaro, o perche la capacità contributiva dei cittadini e unica, non era ammissibile che il Parlamento si disinteressasse della erogazione

---

(1) In tempo piu recente il Consiglio di Stato ha avuto occasione di confermare il «principio generale, consolidatosi nella nostra prassi costituzionale sotto l'impero dell'art 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129, secondo il quale la presentazione in allegato alle Camere dei bilanci degli enti amministrativi di qualsiasi natura serve unicamente all'esercizio della funzione di controllo, e quindi di esame e di giudizio politico sull'indirizzo e sull'azione degli enti stessi» (Adunanza generale, parere 13 luglio 1950 sullo schema di decreto concernente le norme per l'attuazione della legge 12 maggio 1950, n 230 per la colonizzazione dell'altopiano della Sila)

(2) Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, relazione all'Assemblea Costituente, Vol III, Roma, 1946 pag 38 e seguenti

dell'uso di questi fondi La esigenza di tale controllo parlamentare, notava la stessa Sottocommissione, era stata anche avvertita da altri ordinamenti, e persino dal cessato regime ascista, che, con l'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129, aveva sottoposto al controllo elle Assemblee legislative i bilanci degli enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza azionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato

Tale controllo, quindi, ad avviso della prefata Sottocommissione, andava ovviamente iantenuto, pur se contemperato con la esigenza di lasciare agli enti una certa autonomia, pecie quando la loro natura consentisse la formazione democratica dei loro organi amministrativi Ne conseguiva l'opportunità di ribadire legislativamente l'obbligo di comunicare i ilanci degli enti suddetti alle Camere legislative, non per riceverne l'approvazione, bensì al ine che le Camere stesse ne traessero elementi per l'esercizio della loro funzione legislativa, pecie in materia finanziaria, e per il loro giudizio sulla responsabilità del Governo, nei limiti n cui tale responsabilità fosse giustificata dai poteri di controllo, affidati al Governo sul funionamento degli enti stessi E ciò, a giudizio della Sottocommissione, confermava la necessità he i bilanci suddetti pervenissero alle Camere legislative, dopo essere stati già sottoposti all'esane di un organo tecnico, che agevolasse alle Camere stesse il loro compito Organo tecnico, che a Sottocommissione indicava preferibilmente nella Corte dei conti, cui peraltro tale compito ra già demandato dalla esistente legislazione

Soggiungeva infine la Sottocommissione che il controllo finanziario del Parlamento non vrebbe potuto estendersi a tutti gli enti sovvenzionati, molti dei quali hanno una importanza sclusivamente locale, ma avrebbe dovuto essere esercitato soltanto su quegli enti, la cui attiità si estendesse a tutto il territorio nazionale o ad una notevole parte di esso, enti, che avrbero potuto formare all'uopo oggetto di elencazione legislativa (1)

2 — *Il progetto della Costituzione e le discussioni in seno alla Commissione per la Costituzione* — Anche l'Assemblea Costituente si occupò diffusamente del controllo sugli enti sovvenzionati lallo Stato

L'articolo 2 del progetto presentato alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (detta dei 75), così disponeva

« La Corte dei conti esercita il *controllo preventivo* di legalità sugli atti del Governo, nonchè, *anche in via successiva*, su quelli di gestione del bilancio dello Stato e degli *enti, alla cui gestione o Stato concorre in via ordinaria* »

In seno alla prefata Sottocommissione l'argomento diede luogo a discussioni (2)

Vi fu chi dubitò della opportunità di inserire una siffatta disposizione nella Costituzione, idducendo che il controllo di molti enti, alla cui gestione lo Stato concorre con proprî contriuti, di già avveniva per mezzo di speciali collegi, nei quali la Corte dei conti era rappresenata da un suo magistrato, il che costituiva una forma di controllo indiretto esercitata dallo tesso Istituto E pertanto suggeriva che una legge ordinaria stabilisse, volta per volta, quali nti dovessero essere sottoposti al controllo diretto, e quali altri al controllo indiretto della Corte dei conti

Vi fu invece chi propose di modificare l'articolo del progetto nella seguente dizione

« La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, nonchè quello *preventivo e successivo sull'amministrazione finanziaria* dello Stato e degli *enti, alla ui gestione lo Stato concorre in via ordinaria con propri contributi, secondo le norme stabilite da apposita legge* »

Venivano così, in sostanza, proposte le seguenti modifiche

a) esercizio del controllo sull'amministrazione finanziaria, anzichè sugli atti di gestione,

b) specificazione del concorso dello Stato nella forma di contributi proprî dello Stato tesso,

c) rinvio, circa le modalità del controllo, alle norme stabilite da apposita legge

Si osservò, peraltro, che la disposizione, redatta in tal forma, era troppo rigida, potendo iccadere che il concorso dello Stato alla gestione di alcuni enti fosse per una minima parte

---

(1) Tali concetti furono ancor più ampiamente sviluppati (e furono altresì messe in luce le manchevolezze del sistema legislativo vigente) nella Relazione sull'organizzazione pubblica della economia, illegato n 4 alla citata relazione della IV Sottocommissione, pag 88 e seguenti

(2) Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Discussioni*, Roma, 1947 Resoconto sommario delle sedute del 27 e 30 gennaio 1947, pagg 884 e seguenti, 907

del loro bilancio In questo caso, sottoporre tutta la gestione di quegli enti al controllo della Corte dei conti avrebbe potuto condurre a seri inconvenienti nel loro funzionamento

Si manifestarono anche opinioni contrarie all'esercizio del controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato, adducendosi che ne sarebbe stata così intralciata l'attività.

In favore della disposizione, fu invece osservato che la sua necessità discendeva dal pullulare di enti sovvenzionati, i quali, pur godendo di prestazioni pecuniarie a carico del bilancio statale, spesso cospicue, tendono a sottrarsi a qualsiasi controllo D'altra parte, la formula usata dalla norma proposta avrebbe consentito una forma di controllo non molto pesante, e possibilmente decentrato e ridotto

La maggioranza fu comunque favorevole alla disposizione stessa e, al termine della discussione, l'articolo, nella parte che interessa, resto così formulato

« La Corte dei conti esercita il *controllo preventivo* di legalità sugli atti del Governo, nonché, *anche in via successiva*, su quelli di gestione del bilancio dello Stato e degli *enti, alla cui gestione lo Stato concorre in via ordinaria, nei limiti stabiliti dalla legge* »

Nei confronti del progetto presentato alla suddetta Sottocommissione, veniva così semplicemente aggiunta la locuzione « nei limiti stabiliti dalla legge »

3 — *L'approvazione in seno all'Assemblea Costituente e la stesura definitiva* — Alla Assemblea Costituente, l'articolo medesimo (articolo 93 del progetto definitivo), attraverso la elaborazione del Comitato di redazione (detto dei 18), giunse pero così modificato

« La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e quello anche successivo sulla gestione del bilancio dello Stato *Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo dello Stato sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria* Riferisce direttamente al Parlamento sul risultato del riscontro effettuato » Ed in tale forma, esso fu approvato senza discussione (1)

Le modifiche apportate si concretavano nelle seguenti sostituzioni di termini

a) « nei casi e nelle forme » anziche « nei limiti »,

b) « gestione finanziaria » anziche « gestione » semplicemente,

c) « contribuisce » anziche « concorre »,

d) « controllo sulla gestione » anziche « controllo sugli atti di gestione del bilancio »

La modifica di maggior rilievo era contenuta nella precisazione che la Corte dei conti non « esercita il controllo sugli enti », ma « partecipa al controllo dello Stato sugli enti »

Infine, in sede di coordinamento finale, fu adottata l'attuale dizione, che da quella precedente differisce per qualche dettaglio terminologico di nessun rilievo

« La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato *Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria* Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito »

§ 5 — Lavori preparatori per una nuova legge regolatrice della materia

1 — La espressa riserva di una legge ordinaria, contenuta nell'articolo 100 della Costituzione della Repubblica italiana, ha reso piu urgente la esigenza, già prima avvertita, di una compiuta disciplina legislativa della materia

Ed in questa fase, tuttora in via di svolgimento, la Corte dei conti ha avuto occasione di manifestare il suo avviso e di indicare alcune esigenze da essa rilevate nella esplicazione della sua funzione

2 — *Un primo schema di decreto legislativo* — Giova premettere, anche per precisione cronologica, che già nella fase di elaborazione della Costituzione (gennaio 1946), il Ministero del tesoro nel presupposto della immutata efficacia della legislazione precedente e nel precipuo intento di colmarne le lacune, predispose uno schema di provvedimento legislativo, recante norme circa la approvazione dei bilanci e dei conti degli enti sovvenzionati dallo Stato Lo

---

(1) Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussioni*, Roma, 1947, vol VIII Resoconto sommario della seduta del 25 ottobre 1947, pagg 1573-1575

schema anzidetto mirava essenzialmente a disciplinare il controllo parlamentare sulla vita finanziaria degli enti, il cui patrimonio fosse costituito, in tutto o in parte, con partecipazione dello Stato, nonche delle società azionarie, il cui capitale fosse sottoscritto interamente o parzialmente dallo Stato

Ma, pur riconoscendosi giustificata in tesi generale la proposta nuova disciplina, non poteva trascurarsi di considerare, che essa non avrebbe trovato utile attuazione pratica, in quella fase di transizione costituzionale E, d'altra parte, la disciplina stessa appariva anche strettamente collegata con il futuro assetto sia degli organi legislativi, nonchè in genere degli enti pubblici

Si convenne pertanto di continuare ad applicare le norme vigenti escludendone, come era stato obbiettato, l'abrogazione, anche in vista della possibile prossima ripresa dei lavori parlamentari con la ricostituzione delle Assemblee legislative

3 — *Schema di disegno di legge per l'attuazione dell'articolo* 100 *della Costituzione* — Entrato in vigore l'articolo 100 della Costituzione e ricostituito il Parlamento, il Ministero del tesoro ebbe cura di promuovere le iniziative intese a dare una definitiva disciplina alla materia, e così la Corte dei conti fu investita nella sua competenza, ai sensi del regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n 273, dell'esame di uno schema di disegno di legge, per l'attuazione del precetto costituzionale

Nelle sue linee generali lo schema riaffermava l'obbligo per gli enti sovvenzionati direttamente o indirettamente dallo Stato, per gli enti, il cui patrimonio fosse costituito, in tutto od in parte, con partecipazione dello Stato, nonche per le società azionarie, il cui capitale fosse sottoscritto interamente o parzialmente dallo Stato, di sottoporre i proprî bilanci e conti alla approvazione del Parlamento, e riaffermava, altresì, la competenza del Ministro del tesoro per la formazione degli elenchi degli enti soggetti al controllo, prescrivendo che vi dovesse addivenire con propri decreti da registrarsi dalla Corte dei conti

Con altre norme, veniva, tra l'altro, definita sovvenzione indiretta dello Stato ogni concessione legalmente autorizzata, diretta ad aumentare le entrate od a ridurre le spese dell'ente beneficiato, nonche ogni finanziamento, avvenuto per il tramite di enti, sovvenzionati dallo Stato, venivano confermate sostanzialmente la procedura per la presentazione al Parlamento dei bilanci e dei conti, (per il tramite del Ministro del tesoro), nonche la figura del delegato del Presidente della Corte dei conti e del Ministro per il tesoro per quegli enti, dei cui collegi sindacali non facessero gia parte un rappresentante dell'una e dell'altro, o le cui norme statutarie non contemplassero la costituzione di collegi sindacali o di organi analoghi

Si richiamava, infine, in aggiunta alle norme di contabilità generale e del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, già accolte nella legislazione vigente, anche l'articolo 15 del detto testo unico, per il quale, come e noto, la Corte prende nota e dà avviso ai Ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti, che le occorre di rilevare nell'esercizio delle sue attribuzioni

Con l'occasione, si dettavano anche alcune disposizioni per la regolamentazione funzionale degli enti sovvenzionati dallo Stato, in ordine alla disciplina giuridica ed al trattamento economico del personale

4 — *Il parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti* — Nelle adunanze del 4 e 28 ottobre 1948 le Sezioni Riunite della Corte dei conti presero in esame il suddetto schema di disegno di legge, e formularono suggerimenti, indicazioni e proposte per la ulteriore definitiva elaborazione del provvedimento nella competente sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Per l'interesse che tuttora rivestono, si riproducono qui le principali indicazioni emerse dall'esame collegiale dello schema fattone dal massimo organo di questo Istituto

5 — *Natura del controllo parlamentare* — Si osservò innanzi tutto che l'intervento delle Camere, voluto dalla Costituzione, è da ritenere preordinato all'esercizio della loro funzione *ispettiva*, onde esse non sono chiamate ad *approvare* i bilanci ed i conti degli enti sottoposti al loro sindacato, ma a procedere ad un esame, ai fini del controllo politico e quale guida nella formazione di opportune norme di legge

E d'altra parte, si noto che un sistema di controllo, culminante nell'approvazione dei bilanci, produrrebbe indubbiamente degli inconvenienti pratici, sopratutto nei confronti di determinati enti, la cui natura non consente un sindacato parlamentare, pari a quello che si compie sulle spese dello Stato, e la cui azione, connessa col dinamico svolgimento di attività industriali e commerciali, ha particolari esigenze di snellezza e di rapidità

6 — *Il concetto di « contribuzione ordinaria »* — Al riguardo si osservò che, poiché l'articolo 100 della Costituzione richiede espressamente, ai fini del sindacato della Corte, il requisito della contribuzione ordinaria da parte dello Stato, ma rimette alla discrezionalità del legislatore ordinario le ulteriori precisazioni (« casi » e « forme »), si dovrebbe stabilire, con la maggiore specificazione possibile, il concetto di « contribuzione ordinaria », per la prevalente importanza che viene ad assumere tale requisito

E sul merito della questione si ritenne che debbano ripudiarsi le tesi restrittive, ispirate più a criteri formali ed esteriori, che a valutazioni intrinseche e sostanziali, per le quali sarebbero da considerare contributi in via ordinaria le sole sovvenzioni dirette e periodiche, con esclusione degli apporti di capitale e delle sovvenzioni indirette L'apporto di capitale, sopratutto se effettuato dallo Stato per l'intero ammontare o in misura notevole, supera, infatti, nei riflessi della gestione finanziaria, per la sua stessa natura e per la funzione, la mera sovvenzione periodica, producendo effetti sulla gestione stessa nella serie continua degli esercizi Ed in conseguenza, se per maggiore esattezza di terminologia tecnico-giuridica non voglia definirsi contribuzione ordinaria l'apporto di capitale, l'esigenza del controllo, allorche tale apporto si verifichi, scaturirebbe da quel ragionamento *a fortiori*, che estende una norma di legge da un caso espresso ad altro non espresso, in cui però si riscontra la stessa ragione fondamentale, e con un grado di efficacia maggiore

Circa la forma mediata della concessione, si notò che il contributo ordinario non deve necessariamente concretarsi in una erogazione, che, come tale, incida in modo formale e diretto sul bilancio dello Stato, e che esso puo assumere anche la forma mediata di una concessione a carattere costante, che si rifletta sul bilancio stesso determinando una minore entrata per lo Stato Ammissibile quindi il concetto di sovvenzione indiretta purche contenuto in limiti logici, escludendo comunque le figure e i casi nei quali la incidenza sul bilancio dello Stato sia meramente potenziale o probabile, anziche effettiva e certa

Si osservo infine che anche la entità della contribuzione ordinaria assume rilievo ai fini del controllo, sembrando superfluo esercitare sulla gestione finanziaria di un ente un sindacato complesso, quando l'apporto dello Stato non abbia una certa consistenza

7 — *Distinzione fra enti pubblici ed enti privati* — Si rilevò anche la opportunità di distinguere fra enti pubblici ed enti privati

I primi infatti, per la loro organizzazione e per la natura pubblicistica dei fini che perseguono, dovrebbero considerarsi i normali soggetti passivi del controllo in parola, cosicché il requisito indicato dalla Costituzione (« contribuzione dello Stato in via ordinaria ») porterebbe in realtà a ravvisare per essi la esigenza costante di un sindacato, che potrebbe anche essere indipendente dal fondamento di ordine finanziario E da cio consegue che la esclusione del controllo sugli enti pubblici postulerebbe la esigenza di una esplicita statuizione, che dovrebbe aversi solo in via assolutamente eccezionale, quando la contribuzione dello Stato fosse effettivamente « di esigua entità »

Diverso criterio apparirebbe invece giustificato nei confronti degli enti privati, e particolarmente delle società, che trovano già la loro disciplina nel codice civile In tal caso, infatti, la necessità del controllo, derivante dalle note esigenze connesse con la gestione del bilancio dello Stato, troverebbe valido fondamento solo quando trattisi di contribuzioni « di notevole entità » E cio toglierebbe anche valore alla tesi contraria alla ingerenza statale nella vita economica e finanziaria di enti privati, tenuto presente che sarebbe contraddittorio, come si e già rilevato, invocare l'intervento, anche cospicuo, dello Stato all'atto della formazione del capitale o quando tale intervento appaia utile, o addirittura indispensabile, ed escluderlo invece nel momento successivo, quando cioè deve valere il preminente interesse pubblico di vigilare sulla gestione del denaro dei contribuenti

8 — *La formazione e la approvazione degli elenchi degli enti da sottoporre al controllo* — Su questo punto si noto che la individuazione degli enti da sottoporre al controllo, non può sottrarsi alla esigenza primordiale di norme precise e chiare, onde ridurre al minimo possibile la sfera di discrezionalità, necessariamente attribuita agli organi competenti

Si avvertì, inoltre, che le determinazioni relative debbono essere circondate da adeguate forme di solennità e pubblicità (in concreto decreti del Capo dello Stato, da emanarsi su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto col Ministro del tesoro, sentita la Corte dei conti, tenute presenti le eventuali controdeduzioni degli interessati)

9 — *Natura e contenuto della « partecipazione » della Corte dei conti al controllo sugli enti* — Su questo tema non sono parse accettabili le opinioni che vorrebbero identificare la natura

e i limiti del controllo istituzionale della Corte dei conti sugli atti del Governo e sulla gestione del bilancio dello Stato con quelli inerenti alla partecipazione al controllo sugli enti E ciò per numerose considerazioni le esigenze notevolmente diverse, la netta separazione dei due sindacati nella formulazione dell'articolo 100, comma 2° della Costituzione, le differenti espressioni usate nello stesso articolo (« esercita il controllo di legittimita » per quanto concerne lo Stato, « partecipa al controllo », per quanto riguarda gli enti, il che andrebbe inteso « al controllo già esistente », con i suoi particolari limiti)

D'altra parte è ovvio che un mero esame di legittimita riuscirebbe poco efficace e scarsamente proficuo, date le difformita con il controllo sulla gestione finanziaria dello Stato

10 — *Le modalità della « partecipazione al controllo »* — Quanto alle forme della « partecipazione al controllo » da parte della Corte, si e osservato che essa potrebbe essere attuata, o entrando a far parte degli organi di controllo istituzionali dell'ente controllato, oppure inserendosi, in modo autonomo, nel sistema degli ordinari controlli, previsti da norme legislative o statutarie

L'uno e l'altro sistema offrono difficolta e vantaggi che la Corte ha opportunamente rilevato, quale necessario suo contributo alle decisioni da adottare Ha pertanto osservato che la seconda forma sarebbe forse piu aderente al sistema di controllo esterno, deferito in via generale alla Corte dei conti, e darebbe al delegato della Corte stessa una posizione di maggiore autonomia di fronte agli organi dell'ente controllato, ma d'altro canto potrebbe anche appesantire, con l'intervento di un distinto organo, il gia complesso ordine dei controlli (controllo dei sindaci, vigilanza ministeriale, sindacato parlamentare)

È parso, tuttavia, che l'attuale sistema d'integrazione dei collegi sindacali con un magistrato della Corte, ove dovesse essere conservato, richiederebbe una migliore precisazione in sede legislativa, disponendosi esplicitamente che il predetto magistrato riferisca alla Corte cio che abbia rilevato nell'esercizio del suo mandato, affinche la Corte possa a sua volta riferire al Parlamento, in ottemperanza al disposto dell'articolo 100 della Costituzione (1)

11 — *Gli adempimenti della Corte nei confronti del Parlamento* — In conseguenza sopratutto della menzionata natura politica del controllo parlamentare, si è rilevato che non vi sarebbe motivo di allegare i bilanci degli enti controllati a quelli dei Ministeri, che esercitano la vigilanza (2), né di trasmettere al Parlamento i bilanci preventivi (che gli enti di natura privatistica non sono tenuti a formulare, ne hanno la possibilita di predisporre nella forma e nei limiti vincolanti proprî degli enti pubblici), potendosi opportunamente limitare tale adempimento ai soli conti consuntivi

E per le considerazioni gia espresse fin dal 1943, si e ritenuto che non possa esservi materia per una formale deliberazione della Corte Essa puo e deve invece procedere soltanto alla compilazione di una « relazione », diretta al Parlamento e limitata agli enti, casi e questioni, che si riterrà di segnalare, nonche alle eventuali proposte che si riterrà di avanzare

La relazione dovrebbe essere normalmente annuale, ma potrebbe anche aver luogo, per particolari circostanze, nel corso dell'esercizio

§ 6 — Applicabilità immediata dell'articolo 100, comma 2°, della Costituzione

1 — In attesa della definizione da parte del legislatore ordinario del precetto costituzionale e occorso di dovere esaminare se tale precetto abbia o meno immediata applicabilità

La questione ha dato luogo a notevoli difformità di concezioni, di cui giova dare qui sommario riferimento

---

(1) Sull'argomento vedasi anche pag 32, par 12, ultima parte

(2) Al riguardo va ricordato che il Consiglio di Stato, nel citato parere espresso nell'Adunanza generale del 13 luglio 1950 sullo schema di decreto concernente le norme per l'attuazione della legge 12 maggio 1950, n 230, per la colonizzazione dell'altopiano della Sila, ha affermato che la presentazione al Parlamento del bilancio annuale dell'Opera per la valorizzazione della Sila, in allegato al bilancio del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, non postula l'approvazione delle Assemblee legislative, ma ha lo scopo di mettere le Camere al corrente dell'attivitá dell'Opera, « per rendere possibile l'esercizio del loro sindacato politico », ed a conforto delle sue conclusioni sull'argomento ha, fra l'altro, posto in rilievo le serie difficoltá e gli intralci che l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento arrecherebbe al funzionamento dell'Opera

2 — *Un parere del Consiglio di Stato* — Il Consiglio di Stato (1) ha espresso l'avviso che la norma anzidetta non abbia un contenuto precettivo completo e non sia quindi di immediata attuazione, poiche richiede per la sua applicazione una norma secondaria, da porsi dal legislatore ordinario

Ha affermato, invero, il Consiglio di Stato che l'articolo 100, comma 2°, della Costituzione prevede piu che interventi frammentari del legislatore, attuati di volta in volta, una disciplina unitaria della materia, attraverso la emanazione di una legge organica, che determini in via generale i casi e le forme del controllo della Corte dei conti sugli enti, ai quali lo Stato partecipa in via ordinaria

Dovrebbe quindi farsi capo alla nota distinzione tra norme della Costituzione, che hanno un contenuto precettivo di immediata efficacia, in quanto non richiedono per la loro applicazione un ulteriore intervento del legislatore, e norme, per contro, che non sono di per se immediatamente attuabili, in quanto non hanno un contenuto precettivo completo, richiedendo per la loro applicazione lo strumento mediato di una norma secondaria, da porsi dal legislatore ordinario, al quale in sostanza il comando del costituente sarebbe rivolto

Ed il 2° comma dell'articolo 100, per il modo in cui è formulato (« nei casi e nelle forme stabilite dalla legge »), apparterrebbe, secondo il Consiglio di Stato, alla seconda delle suddette categorie Esso infatti, pur affermando il principio dell'assoggettamento al controllo della Corte dei conti degli enti, ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, rinvierebbe ad una legge futura la determinazione dei casi e delle forme, in cui tale controllo dovrà essere attuato Il precetto sarebbe quindi sostanzialmente rivolto al legislatore, e solo quando il legislatore avrà posto la necessaria norma secondaria, il principio affermato nella norma costituzionale dovrebbe avere attuazione, vincolando il potere esecutivo nell'esercizio della potestà regolamentare di organizzazione, ed i singoli enti nelle manifestazioni dell'autonomia normativa ad essi riconosciuta dall'ordinamento giuridico, nei limiti e secondo i criteri, che saranno stabiliti da detta norma secondaria

Nel menzionato parere, il Consiglio di Stato si e altresì soffermato sulla questione della efficacia del ripetuto articolo 100, comma 2°, nei confronti di provvedimenti legislativi che prima della emanazione della detta legge organica vengano a disciplinare il controllo su singoli enti Ed ha osservato che il costituente non ha inteso rendere obbligatorio il controllo della Corte dei conti per tutti gli enti, ai quali lo Stato partecipa in via ordinaria – poiché in tal caso avrebbe omesso, nella formulazione dell'articolo 100, l'inciso « nei casi » –, e che pertanto debba riconoscersi al legislatore un ampio potere discrezionale in occasione della emanazione di provvedimenti, che disciplinino l'ordinamento dei singoli enti, almeno fino a quando non sarà emanata la legge generale organica che, nel disciplinare in via generale la materia, troverà applicazione anche per gli enti, che nel frattempo siano stati oggetto di provvedimenti legislativi o amministrativi, nei quali il controllo in esame non sia stato previsto o sia stato regolato in maniera diversa da quella che sarà stabilita nella legge suddetta

3 — *Una deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti* — Di diverso avviso è stata invece la Sezione di controllo di questa Corte (2) nell'esame di un provvedimento legislativo con cui, nel dettare norme per il riordinamento di alcuni servizi marittimi sovvenzionati e per il relativo controllo, si trascurava di prevedere e disciplinare la partecipazione della Corte a tale controllo

Osservò, invero, la Corte che il rinvio alla legge per la determinazione dei casi e delle forme della partecipazione della Corte al controllo degli enti sovvenzionati dallo Stato non basta a fare del precetto costituzionale una norma meramente programmatica, non potendo disconoscersi che tale precetto ponga un principio ben definito, che assume un evidente contenuto precettivo, e che il rinvio alla legge ordinaria per quanto attiene ai casi ed alle forme di tale controllo non venga ad escludere l'efficacia e la attualità del precetto, così come non la esclude l'identico rinvio per la norma dell'articolo 103 della stessa Carta statutaria, relativa alla giurisdizione della Corte nelle materie diverse dalla contabilità pubblica Dal che si desumeva che fosse piuttosto a parlarsi di statuizione che comprende sia norme di carattere precettivo, sia norme di carattere meramente programmatico, dello stesso genere di altre statuizioni alle quali la elaborazione sistematica venuta ad attuarsi attraverso la giurisprudenza del Supremo Collegio e dello stesso Consiglio di Stato ha riconosciuto il predetto carattere

---

(1) II Sezione, parere 1° giugno 1948, n 652

(2) Deliberazione 31 gennaio 1949

misto, poiche da un canto pongono principî giuridici ben definiti, che come tali han valore di precetti attuali con forza cogente, e dall'altro enunciano precetti programmatici con statuizioni, che rinviano ad una ulteriore determinazione del legislatore ordinario le norme di attuazione dei principî stabiliti

Riaffermata, pertanto, la attualità della forza cogente del precetto costituzionale, la Corte osservava che il rinvio alla legge per la determinazione dei casi e delle forme della partecipazione della Corte al controllo di cui trattasi non autorizzava a restringere la portata della riserva alla sola forma di una disciplina unitaria, da attuarsi con una legge organica, poichè è indubbiamente « legge » anche una singola legge Ed era anzi da osservare che la mancanza di una legge organica non poteva che rendere inderogabile la giuridica esigenza che nella legge singola si provvedesse, e si provvedesse in conformita del precetto costituzionale, per quanto attenesse al caso singolo

Ne valeva obiettare che con la predetta riserva si fosse inteso riconoscere una piena discrezionalità del legislatore ordinario per la determinazione dei « casi », nei quali la Corte doveva partecipare al controllo in argomento, poichè tale discrezionalita non puo ritenersi assoluta, nè puo risolversi in una insindacabile facolta di dare o meno attuazione al precetto costituzionale Attivita discrezionale non vuol dire infatti attivita di mera facolta, ne, in regime di costituzione rigida, e configurabile nel legislatore ordinario una piena liberta di dare o meno attuazione ad un principio posto dalla Costituzione, poiche cio potrebbe portare all'assurdo, logico e giuridico, che l'organo secondario possa rendere inoperante il principio stesso

4 — *Ulteriori rilievi sull'applicabilita immediata dell'articolo 100 comma 2° della Costituzione* — Non sembra superfluo aggiungere qualche altra osservazione sul delicato problema della efficacia della norma costituzionale, concernente il controllo sugli enti

È noto che l'entrata in vigore della Costituzione ha dato ben presto l'adito a varie e complesse questioni, sia in dottrina che in giurisprudenza, circa la retroattività e l'applicazione immediata delle norme costituzionali, la loro efficacia abrogante nei confronti delle esistenti norme ordinarie, la incostituzionalità di queste ultime, e cosi via E tali questioni sono state prevalentemente, se non unicamente, dibattute, traendo occasione dal *contrasto*, effettivo o presunto, tra le norme della Costituzione e le leggi preesistenti (esempio articoli 25, 27, 102, 103, ultimo capoverso, 111, 113 della Costituzione e cosi via)

Nel caso in esame si ha invece una norma costituzionale, che *conferma* una situazione giuridico-normativa gia esistente, poiche sembra incontrovertibile che la disposizione, secondo la quale la Corte dei conti partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti, a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, non attribuisca alla Corte una nuova competenza, ma ribadisca quella già ad essa demandata dalle preesistenti disposizioni legislative E da cio puo desumersi che, se anche volesse accedersi all'assunto che la norma del comma 2° dell'articolo 100 della Costituzione vada inquadrata tra le norme costituzionali precettive, ma di applicazione non immediata, non potrebbe, nello spirito che informa la VII disposizione transitoria della Costituzione, negarsi la sopravvivenza del sistema, che deriva dall'articolo 15 della legge n 129 e dai regi decreti n 720 e n 442, finche non saranno emanate le nuove disposizioni regolatrici del funzionamento del potere sindacatorio della Corte dei conti sugli enti in oggetto

È stato riconosciuto che in tema di mutamenti di *status* giuridico per effetto di nuove leggi, emanate dopo il cessato regime fascista, e giuridicamente e praticamente impossibile inserire nella successione di uno *status* all'altro un periodo di sospensione, durante il quale non avrebbero valore ne quello antecedente, ormai venuto meno, ne quello conseguente, non ancora interamente definito Fino al momento in cui tale definizione non sia sufficientemente e completamente avvenuta, e il nuovo *status*, benche proclamato, non abbia possibilità, ne modo di attuarsi, e evidente che devono perdurare le norme del vecchio *status*, il quale viene così ad avere, sotto alcuni riflessi, una sopravvivenza materiale, imposta da motivi imprescindibili di necessità, al fine di evitare lacune incolmabili, che creerebbero indecisioni e turbamenti nell'ordinamento giuridico

Ma l'attuale obbligatorieta del controllo della Corte sugli enti sovvenzionati dallo Stato, anche prima che siano emanate le nuove disposizioni legislative, regolatrici della materia, riceve maggior luce da un esame piu approfondito del carattere della norma costituzionale già richiamata, esame che induce a qualificarla quale norma di immediata efficacia È stato infatti giustamente rilevato che fra le « norme costitutive ad efficacia immediata » sono per lo piu da includersi le norme cosidette *costruttive*, le quali determinano l'organizzazione e le funzioni dello Stato e degli organi fondamentali di esso, anche se, per il concreto funzionamento di questi, si debba addivenire alla attuazione di altri istituti Ed in questa categoria puo farsi rientrare la norma del comma 2° dell'articolo 100 della Costituzione

Si potrebbe obiettare che, avendo la Costituzione precisato che gli enti controllati devono godere di integrazioni finanziarie, da parte dello Stato, di carattere ordinario e non già conferite in via eccezionale, la norma suddetta abbia operato una trasformazione sostanziale del diritto anteriore, per soppressione o modifica di alcune sue norme o sistemi di norme, per cui rientrerebbe fra le norme ad efficacia differita, la cui operatività è subordinata alla *auctoritatis interpositio* del legislatore ordinario Ma, anche a prescindere che in effetti non sono stati assoggettati al controllo gli enti che abbiano goduto di contribuzioni concesse in via eccezionale, nel senso proprio della parola, la obiezione non appare comunque sufficientemente fondata

È, infatti, da osservare preliminarmente che la questione della *incidenza* della Costituzione sul diritto anteriore è strettamente connessa con quella della sua *efficacia abrogante* per cui, o si sostiene che l'articolo 100 comma 2° incide sul diritto anteriore, trasformandolo e allora ne consegue che esso è di immediata efficacia, o tale immediata efficacia si vorrà negare, ma in tal caso dovrà ammettersi che è tuttora vigente il precedente diritto

Inoltre, l'esame di altre norme costituzionali, che, pur concernendo l'organizzazione e le funzioni dello Stato, sono indubbiamente ad efficacia differita (quali, ad esempio, quelle che riguardano la competenza del Consiglio nazionale della economia e del lavoro, delle Regioni, della Corte costituzionale), induce a rilevare che tale differita efficacia direttamente consegue dalla necessità di una compiuta regolamentazione legislativa degli istituti cui le norme si riferiscono Una siffatta necessità non puo invece sostenersi per l'istituto del controllo sugli enti, del quale preesiste alla norma costituzionale una regolamentazione legislativa (sia pure con le mende e le incongruenze già rilevate), che la norma stessa non ha esplicitamente ripudiato, anche se ha rinviato, per eventuali modifiche, al legislatore ordinario

È infine da soggiungere che la precisazione della forma del contributo statale, pur essendo di indubbia rilevanza per i limiti del controllo della Corte, non appare di tale importanza, da potersi sostenere che essa abbia sostanzialmente trasformato l'istituto preesistente

5 — Si può quindi riaffermare che l'obbligo della attuazione del controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato è attuale e cogente, discendendo dalla legislazione precostituzionale, nonche dallo stesso articolo 100, comma 2°, della Costituzione, norma costruttiva di immediata efficacia

Che tale norma sia, poi, efficace direttamente nei confronti anche della Corte, e non soltanto nei confronti del legislatore ordinario, si ricava dalla soluzione del problema dei destinatari delle dichiarazioni costituzionali, problema che in realtà si identifica con quello del valore giuridico delle dichiarazioni stesse

Dovendo, infatti, stabilire a chi le dichiarazioni costituzionali si dirigano, a favore di quali soggetti od organi esse facciano sorgere diritti soggettivi, interessi legittimi od obblighi, puo ricordarsi che la dottrina considera destinatario principale delle dichiarazioni costituzionali il legislatore ordinario, infatti, le dichiarazioni costituzionali di regola creano soltanto limiti materiali all'esercizio della potesta legislativa, mentre fanno sorgere nei cittadini (destinatarî secondari) solo un interesse legittimo alla impugnazione dell'atto legislativo violante le dichiarazioni stesse Talora pero si ha quel fenomeno qualificato come *positivizzazione delle dichiarazioni costituzionali*, quando cioe il costituente non si limita ad enunciare un principio, ma procede direttamente all'applicazione legislativa del principio stesso Ed in tale ambito rientrano, fra le altre, quelle norme di organizzazione, che istituiscono organi, assegnano ad essi potestà, regolano i loro rapporti ed i limiti della loro competenza, nonche il procedimento per il compimento dei loro atti, tali norme costituzionali hanno per destinatarî principali, oltre il legislatore ordinario, gli organi stessi, nei confronti dei quali fanno sorgere potesta ed obblighi, mentre rimangono destinatari secondari gli altri consociati, nei confronti dei quali creano solo interessi legittimi alla osservanza delle norme stesse

Dalla qualifica sopra attribuita all'articolo 100, comma 2°, della Costituzione, dalla sua inserzione cioè tra quelle norme costruttive, ad efficacia immediata, le quali determinano la organizzazione e le funzioni dello Stato e degli organi fondamentali di esso, consegue pertanto che destinatario principale di detta norma, oltre naturalmente il legislatore ordinario, è la stessa Corte dei conti, che dalla ripetuta norma trae una ineccepibile conferma dell'obbligo, gia derivantele dalla legislazione, preesistente e tuttora vigente, di esercitare il controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato

CAPITOLO SECONDO

L'ATTUALE ORDINAMENTO DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

1 — In attesa della auspicata sistemazione legislativa del compito conferito alla Corte dei conti, si ritiene opportuno riferire sui criteri seguiti e sui mezzi impiegati finora per assolverlo

2 — *La determinazione degli enti soggetti al controllo* — In esecuzione del disposto dell'articolo 1 del regio decreto 8 aprile 1939, n 720, il Ministro per le finanze, nell'ottobre 1939, dopo esperiti gli accertamenti di sua competenza, trasmise alla Corte, dandone nel contempo notizia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, un primo elenco di enti amministrativi, d'importanza nazionale, sovvenzionati dallo Stato, per i quali veniva riconosciuta la esistenza delle condizioni volute per la applicabilità dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129

Con l'occasione lo stesso Ministro osservava che lo svolgimento della nuova funzione, demandata alle Assemblee legislative dalla citata legge 19 gennaio 1939, n 129, pur dovendo avere, secondo il precetto legislativo, applicazione totalitaria, poteva in un primo tempo limitarsi a quegli enti la cui gestione, costituita a carattere nazionale, aveva più rilevanti riflessi nel campo economico, previdenziale ed assistenziale, restando esclusi temporaneamente gli enti dell'ordinamento corporativo

Un secondo elenco venne trasmesso alla Corte dallo stesso Ministro il 5 dicembre 1941

Ed infine, il 1° maggio 1943, il Ministro per le finanze inviò alla Corte un terzo elenco di enti

3 — *Le nomine dei delegati al controllo* — Si è già posto in rilievo, che il regio decreto 8 aprile 1939, n 720, prevedeva

a) la integrazione dei collegi sindacali (od organi analoghi) degli enti assoggettati al controllo, con un rappresentante della Corte dei conti,

b) la nomina di un delegato della Corte, qualora non esistesse un collegio sindacale (od organo analogo)

Lo stesso decreto prevedeva, implicitamente, che, qualora fosse già costituito in seno all'ente il collegio sindacale, e di questo facesse parte un rappresentante della Corte, in virtù di precedenti disposizioni legislative o statutarie, tale rappresentante avrebbe esercitato le funzioni di controllo agli effetti dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129

Questi criteri furono quindi seguiti nei confronti degli enti, inclusi nei menzionati elenchi del Ministro per le finanze

È peraltro necessario porre subito in rilievo che non per tutti gli enti, compresi negli elenchi suddetti, potè seguire la nomina del delegato della Corte dei conti, e l'effettivo esercizio del controllo, ad essa demandato E ciò fu dovuto, essenzialmente se non esclusivamente, alle particolari contingenze, derivanti dall'eccezionale periodo storico attraversato dallo Stato italiano

Nei confronti degli enti, compresi nei due primi elenchi (31 ottobre 1939 e 5 dicembre 1941), la Corte dei conti procede infatti sollecitamente alla nomina dei suoi delegati E per quasi tutti il controllo ebbe regolare inizio, tranne per qualcuno, che si oppose, nelle forme di legge, al controllo stesso, o che nel frattempo era stato soppresso Altri enti poi, funzionanti nelle colonie, a seguito della occupazione bellica delle stesse rimasero materialmente sottratti alla possibilità di essere assoggettati al controllo

Il terzo elenco (1° maggio 1943) trovò invece solo parziale e limitata attuazione, a causa dei noti avvenimenti, subito dopo occorsi

Dopo il maggio 1943 il Ministro delle finanze non ha compilato altri elenchi di enti da assoggettare al controllo

4 — *Le direttive per l'esercizio del controllo* — Come è stato già indicato, non potevano desumersi sufficienti indicazioni per il [concreto esercizio del controllo della Corte sugli enti sovvenzionati dallo Stato, dalla relativa legislazione

L'articolo 15 della legge del 1939 esprimeva, infatti, con dizione generica, una esigenza di esame dei rendiconti degli enti da parte del Parlamento

Il regio decreto n 720, si riferiva, in forma altrettanto generica, a « funzioni di riscontro agli effetti previsti dall'articolo 15 della legge »

E la imprecisione delle formule usate veniva ad affiancarsi all'altra difficoltà, derivante dalla difforme composizione dei collegi sindacali e dalla diversa disciplina delle loro attribuzioni

Alle nomine dei delegati la Corte ritenne pertanto indispensabile far seguire la precisazione di alcune fondamentali direttive, intese ad orientare l'azione dei suoi rappresentanti, e ad indirizzarla in funzione della relazione al Parlamento obiettivo preminente, che puo anzi qualificarsi siccome la finalità teleologica della azione stessa

Direttive, ovviamente tracciate a grandi linee, quali si addicevano ad una attività in via di formazione e di graduale sviluppo, e che, per la sua stessa natura e per la varietà degli enti, sui quali si esercitava, rifuggiva da un inquadramento strettamente organico e sistematico

Nella impossibilità di dare alla sua attività di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato un indirizzo uniforme, la Corte mirava adunque ad eliminarne, per quanto possibile, le connaturali difformità, e nel contempo aveva cura di adattare la sua azione alle particolari esigenze e situazioni, ispirandosi fondamentalmente al criterio di non recare dannosi intralci alle gestioni, si che, nonostante il controllo, la funzionalità dell'ente si mantenesse inalterata, in armonia con le finalità, che ne avevano originato la creazione e la conservazione

In sintesi può affermarsi che la Corte si e preoccupata di ottenere, mediante relazioni periodiche e mediante segnalazioni particolari, gli elementi necessari per eccitare, occorrendo, l'azione degli organi di vigilanza sugli enti e per riferire al Parlamento sulle gestioni controllate

Le segnalazioni particolari dovevano ovviamente riferirsi a fatti di speciale importanza, a quelli cioé che eccedessero notevolmente la normale attività dell'ente, o per i quali fosse lecito il dubbio che potesse derivarne un danno all'ente stesso o all'economia nazionale Nelle relazioni periodiche si prescriveva che fossero poste in evidenza le circostanze piu salienti, per ciascun anno di gestione, gli effetti raggiunti dall'attività istituzionale dell'ente ed i conseguenti risultati contabili, particolare attenzione si sarebbe dovuta ovviamente dedicare al bilancio annuale, riferendo anche sugli elementi di maggior rilievo, contenuti nelle relazioni dei consigli direttivi o di amministrazione e dei collegi sindacali, delle quali, come del bilancio, si richiedeva copia

Nella relazione annuale l'attività dell'ente doveva essere messa in evidenza principalmente sotto gli aspetti della attività istituzionale e della gestione economica

Per quanto concerne l'attività istituzionale, i rappresentanti della Corte dovevano segnalare tutti i mutamenti nella legislazione, negli statuti o regolamenti degli enti controllati, che fossero intervenuti durante l'anno, accennando sommariamente al contenuto e sopratutto alle finalità delle modifiche introdotte, e suggerendo altresì le variazioni o riforme che si palesassero opportune per il perfezionamento delle norme disciplinanti l'amministrazione degli enti stessi Doveva altresì essere indicato come l'attivita degli organi direttivi degli enti controllati si fosse esplicata, e particolarmente se si fossero verificate deviazioni dalle disposizioni regolatrici (leggi, regolamenti, statuti, ecc), e quali effetti fossero derivati dalle eventuali trasgressioni

In merito alla gestione economica, la Corte sottolineava, fra l'altro, che il delegato doveva valutare l'attività dell'ente controllato, alla luce dei seguenti principi generali

a) oculatezza nell'impiego dei capitali, affinche questi dessero il maggior rendimento possibile,

b) diligenza, precisione e sollecitudine nella riscossione delle entrate,

c) massima cura nella effettuazione delle spese, per evitare ogni dispersione di denaro, ricorrendo, fin dove possibile, alle forme contrattuali, previo esperimento di gare appropriate, sia sotto il profilo tecnico, che economico,

d) limitazione allo stretto indispensabile delle spese di esercizio, allo scopo di poter conseguire il massimo effetto con il minimo mezzo

Anche le spese generali (personale e varie) dovevano essere attentamente vagliate, per poter riferire se esse fossero da considerarsi adeguate od eccessive al fine da raggiungere, istituendo, sempre che fosse possibile, anche un confronto con altre aziende analoghe

Queste prime direttive, che risalgono al dicembre 1940, furono confermate ed aggiornate alla luce dell'esperienza frattanto acquisita, circa tre anni dopo (giugno 1943)

E fu allora segnatamente rilevato che la azione della Corte nella specifica materia, portando l'Istituto al di fuori del campo, che gli era riservato per il controllo di legittimità sulla attività delle Amministrazioni statali, non poteva ispirarsi ai criteri tradizionali proprî di tale controllo, avuto anche riguardo che, d'altra parte, il controllo non avrebbe avuto modo di svolgersi con identità di criteri, a causa della mancanza di norme positive e di attrezzature burocratiche, all'uopo predisposte

5 — *La costituzione di un Ufficio per il coordinamento del controllo sugli enti* — Avviata con le istruzioni del dicembre 1940 la nuova funzione della Corte, sotto il profilo della attività dei suoi delegati, apparve ben presto anche la necessità di disciplinare la funzione stessa nell'ambito dell'ordinamento interno della Corte

A tal uopo, nei primi mesi dell'anno 1942, fu conferita organicità di struttura e di compiti ad un apposito ufficio, al quale fu demandato il compito di coordinare l'azione dei delegati della Corte, e di riassumerne le risultanze, in funzione della elaborazione della relazione al Parlamento

L'Ufficio per il coordinamento del controllo sugli enti venne pertanto ad assolvere, precipuamente, ai seguenti adempimenti

a) raccolta delle relazioni dei delegati della Corte, nonche dei bilanci, dei conti e di tutti gli altri documenti contabili, relativi alle gestioni degli enti controllati,

b) esame di tali atti, ai fini sia del coordinamento dell'azione dei delegati, che dell'attività dell'Istituto nei rapporti con le amministrazioni, cui spetta la vigilanza sugli enti, e con gli enti stessi,

c) preparazione di comunicazioni ed eventuali rilievi ai delegati della Corte ed alle amministrazioni di vigilanza,

d) preparazione degli elementi per la relazione al Parlamento,

e) raccolta e coordinamento della legislazione generale e particolare sugli enti,

f) raccolta ed elaborazione di elementi di natura economico-finanziaria, interessanti le gestioni finanziarie degli enti

6 — *Presupposti e finalità del controllo sugli enti in relazione all'attività degli organi legislativi* — Anche gli organi legislativi mostravano di avere interesse che il principio posto dall'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129, trovasse concreta applicazione

Di questo atteggiamento della Camera e del Senato, non sembra superfluo ricordare qui alcune salienti caratteristiche

Nel periodo che intercorre dal 1939 al 1943 furono presentati al Parlamento varî disegni di legge per l'approvazione di bilanci preventivi e di conti consuntivi di enti amministrativi di importanza nazionale, sovvenzionati dallo Stato (1)

Ma più che dall'esame e dalla discussione di tali atti si traggono elementi di interesse dai lavori parlamentari riflettenti provvedimenti relativi a finanziamenti in favore di singoli enti

---

(1) Uno di essi fu tradotto nella legge 8 marzo 1943, n 159, per altri non fu iniziata od esaurita la relativa procedura

È da tener presente che, per l'articolo 2 del regio decreto 8 aprile 1939, n 720, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi degli enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenzionati direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, dovevano essere presentati in allegato ai bilanci e conti dello Stato, procedura che trovò applicazione con il conto consuntivo dello Stato per l'esercizio 1940-41 e con i bilanci di previsione dello Stato per gli anni 1941-42 e 1942-43 Il regio decreto 30 marzo 1942, n 442, sostituendo appunto il citato articolo 2 del regio decreto 8 aprile 1939, n 720, provvide invece, per chiari motivi di semplificazione ed acceleramento procedurali, anche in considerazione del notevole numero di enti, ai quali doveva applicarsi la disposizione legislativa di cui all'articolo 15 della citata legge 19 gennaio 1939, n 129, a svincolare detti bilanci non solo dai documenti finanziari dello Stato, ma anche dai termini di presentazione fissati dalla legge relativa alla contabilità dello Stato, al duplice scopo di una più rapida e più aderente esecuzione delle norme legislative in vigore Pertanto, come rilevava anche la relazione della Commissione generale del bilancio della Camera dei fasci e delle corporazioni sul disegno di legge per l'approvazione dei bilanci di previsione di enti amministrativi di importanza nazionale, sovvenzionati dallo Stato, presentata alla Presidenza della Camera l'11 dicembre 1942 (doc n 2148-A), solo dopo l'emanazione del citato regio decreto n 442 furono presentati disegni di legge separati per l'approvazione di bilanci di previsione e di conti consuntivi degli enti in argomento

od a questioni connesse con l'applicazione dell'articolo 15 della legge 129 del 1939 e dei relativi decreti di attuazione

Si puo al riguardo ricordare che nel novembre 1939, discutendosi in seno alla Commissione di finanza del Senato (1) su due disegni di legge concernenti rispettivamente la partecipazione dello Stato al capitale azionario della Societa anonima Linee Aeree Transcontinentali Italiane (L A T I) e l'aumento del capitale della Societa anonima Nazionale « Cogne », fu segnalata l'opportunita che ai disegni di legge, riguardanti la partecipazione dello Stato ad enti di diritto privato, fosse unito almeno un bilancio dell'ente per valutare in quali condizioni esso si trovasse

E nel gennaio 1941, discutendosi in seno alla stessa Commissione un disegno di legge sulla partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario della Società Italiana per il Commercio Estero (S I C E A), fu espresso il voto che, a momento opportuno, la Commissione di finanza potesse essere informata dell'andamento della gestione di detta società, costituita con capitale azionario che apparteneva totalmente allo Stato Per entrambi questi interventi il Presidente della Commissione non manco di far presente che i voti espressi avrebbero trovato esaudimento con l'applicazione dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129 E voto analogo fu pure espresso nel luglio 1941 discutendosi, presso la stessa Commissione, il disegno di legge per l'aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (2) da lire 1 miliardo a lire 2 miliardi

Pressanti segnalazioni e richieste per la applicazione della norma furono formulate – in occasione della discussione, dinanzi alle Commissioni riunite della finanza e della economia del Senato, del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle corporazioni per l'esercizio finanziario 1° luglio 1941-30 giugno 1942 (3) – anche dal relatore e portarono ad assicurazioni al riguardo da parte del competente Sottosegretario di Stato

L'anno seguente, nella discussione del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle corporazioni per l'esercizio finanziario 1° luglio 1942 – 30 giugno 1943 (4), fu anche diffusamente trattato del controllo parlamentare sulla gestione economico-finanziaria delle associazioni sindacali che, del resto, aveva già formato oggetto di precedenti discussioni

Ed in tale occasione fu sostenuta l'applicabilità dell'articolo 15 della legge del 1939, argomentandosi rispetto alle contrarie obiezioni (sulle quali si è già riferito) che

a) la potestà d'imporre contributi, pur essendo diversa, era certamente assai piu grave di ogni sovvenzione a carico del bilancio dello Stato, essendo innegabile la notevole incidenza dei contributi sindacali ed assistenziali sulla capacità contributiva dei cittadini e la loro necessaria ripercussione sulla finanza dello Stato,

b) la incongruenza di un sistema che escludesse dall'esame delle Camere i bilanci delle associazioni sindacali, pur sottoponendovi quelli di tanti altri enti di indiscussa importanza, ma di assai minor rilievo economico e finanziario,

c) la impossibilità che la comunicazione dei bilanci in questione alle Assemblee legislative venisse a determinare una duplicazione antigiuridica di controlli, in relazione alla funzione di vigilanza esercitata dal Ministero delle corporazioni, poiche « anche per le amministrazioni dello Stato il controllo esercitato dagli organi amministrativi, ai quali compete il potere di vigilanza, si aggiunge al controllo delle Camere, inquadrandosi con esso in un ordinamento perfettamente giuridico, senza alcuna collisione o confusione di poteri »

Ne mancarono rilievi e suggerimenti per la piu efficace applicazione del precetto legislativo

In occasione della discussione di uno dei disegni di legge per l'approvazione dei bilanci di previsione di enti amministrativi di importanza nazionale sovvenzionati dallo Stato (5), si

---

(1) Senato del Regno, Commissione di finanza, 18ª riunione in data 8 novembre 1939, pagg 157 e 159

(2) Senato del Regno, Commissione di finanza, 59ª riunione in data 27 gennaio 1941, pagg 774-775, 83ª riunione in data 23 luglio 1941, pagg 1074, 1075, 1078

(3) Senato del Regno, Commissioni riunite finanza ed economia, riunione in data 24 aprile 1941, pagg 936, 938 e 939

(4) Senato del Regno, Commissioni riunite finanza ed economia, riunione in data 27 maggio 1942, pagg 1530-1531

Non sarà altresì inopportuno rammentare che il 18 giugno 1941, discutendosi dinanzi alla Commissione di finanza del Senato un disegno di legge per l'aumento del contributo statale a favore della Gioventù italiana del littorio, fu rilevato come l'applicazione dell'articolo 15 della legge del 1939 fosse appena agli inizi, mentre gli enti sovvenzionati dallo Stato ammontavano ormai a centinaia (Senato del Regno, Commissione di finanza, 80ª riunione in data 18 giugno 1941, pag 1023)

(5) Senato del Regno, Commissione di finanza, 123ª Riunione in data 16 febbraio 1943, pagg 1874-1893

richiese maggiore attività dei comitati di revisione, migliore redazione dei bilanci, e più adeguata loro documentazione mediante la presentazione di relazioni illustrative, che fornissero un'idea anche approssimativa della vita degli enti, e notizie sul personale e sulle altre spese inerenti alle funzioni degli enti stessi

In tale occasione il presidente della Commissione di finanza dichiarò di non ritenere che la funzione demandata alle Assemblee legislative, in ordine ai bilanci degli enti sovvenuti dallo Stato, potesse assimilarsi a quella esercitata dalle Camere per i bilanci dello Stato (1), ed espresse l'avviso che la partecipazione di un rappresentante della Corte ai collegi dei revisori degli enti in argomento assicurava in ogni bilancio il controllo della Corte dei conti

7 — È altresì da ricordare che, il 29 aprile 1943, il vicepresidente della Commissione di finanza comunicava che, per disposizione del Presidente del Senato, i senatori, i quali ricoprissero la carica di presidenti di enti amministrativi, i cui bilanci fossero sottoposti all'esame della Commissione di finanza, si intendevano autorizzati ad intervenire alla riunione, in cui si esaminasse il bilancio dell'ente da essi presieduto, anche se non presentassero emendamenti, e ciò allo scopo di permettere loro di fornire, in caso di bisogno, chiarimenti sull'attività dell'ente medesimo (2)

È, infine, interessante notare le predisposizioni adottate dalla Camera dei fasci e delle corporazioni, per meglio assolvere il suo compito nella speciale materia

Nella riunione del 19 dicembre 1941 della Commissione generale del bilancio (3), il Presidente della Commissione stessa, prendendo argomento dalla presenza alla riunione del Ministro per le finanze, dopo aver data notizia degli atti relativi agli enti sovvenzionati già pervenuti alla Commissione o di prossima comunicazione, rilevò la difficoltà di procedere all'esame dei bilanci stessi, specie dei consuntivi («la cui materia è disparatissima»), e propose la nomina di un collegio di relatori (da 5 ad 8 membri), con l'incarico di riferire sui singoli bilanci alla Commissione generale, «che dovrà esaminare questi documenti secondo la procedura normale, come avviene per il bilancio dello Stato» (4)

Da quanto precede, si può dedurre che anche in seno al Parlamento, ed in ispecie al Senato, veniva sempre maggiormente avvertita la esigenza di controllare l'impiego di quella notevole aliquota del pubblico denaro, rappresentata dalle numerose e cospicue sovvenzioni, dirette ed indirette, concesse dallo Stato ai varî enti E pertanto si richiedeva reiteratamente, con voti e con osservazioni

a) che la disposizione del più volte citato articolo 15 della legge 1939 trovasse al più presto concreta attuazione,

b) che si ponesse il Parlamento in grado di assolvere alla sua funzione costituzionale, mediante un esame effettivo ed oculato, e non fittizio e superficiale,

c) che all'uopo fosse attentamente curata da parte degli organi competenti la redazione e la documentazione dei bilanci da sottoporre all'esame del Parlamento,

d) che fossero individuati senza ulteriore ritardo tutti quegli enti, compresi nella dizione usata dall'articolo 15, combattendo la loro tendenza a sottrarsi ad ogni controllo,

---

(1) «Gli enti di cui si tratta sono, per loro natura, autonomi, e pertanto l'approvazione preventiva delle Assemblee legislative non è necessaria, ma essi sono sottoposti al controllo di uno o più Ministeri, e l'opera delle Assemblee è assolta utilmente con l'esame e con l'approvazione o la disapprovazione anche successiva di questi bilanci, in tal modo viene richiamata su eventuali inconvenienti l'attenzione del Ministro competente che, attraverso i suoi organi e per il tramite dei Consigli d'amministrazione dei vari enti, può far sentire su di essi l'influsso moderatore e regolatore delle Camere per una migliore amministrazione La funzione delle Assemblee è quindi di controllo politico e di carattere normativo, e perciò anche nel caso estremo, quando cioè sia negata l'approvazione di un bilancio, non ne consegue l'arresto nel funzionamento dell'ente considerato» (Senato del Regno, Commissione di finanza, 123ª riunione in data 16 febbraio 1943, pag 1877)

(2) Senato del Regno, Commissione di finanza, 125ª riunione in data 29 aprile 1943, pag 1930

(3) Camera dei fasci e delle corporazioni, Commissione generale del bilancio, 74° resoconto della riunione di venerdì 19 dicembre 1941, pagg 1466-1467

(4) Per altre indicazioni cfr Camera dei fasci e delle corporazioni, Commissione generale del bilancio, 88° resoconto della riunione di lunedì 9 novembre 1942, pag 1939, Camera dei fasci e delle corporazioni, Relazione della Commissione generale del bilancio sul disegno di legge per l'approvazione dei bilanci di previsione di enti amministrativi di importanza nazionale sovvenzionati dallo Stato, presentata l'11 dicembre 1942 (doc n 2148-A), Camera dei fasci e delle corporazioni, Commissione generale del bilancio con l'intervento dei presidenti delle Commissioni legislative resoconto dell'adunanza di martedì 2 febbraio 1943, pagg 1181-1196

e) che la Corte dei conti potesse tempestivamente e concretamente assolvere ai compiti ad essa demandati al riguardo, onde affiancare e garantire efficacemente l'azione del Parlamento.

La ricostituzione degli organi legislativi ha fornito nuovo motivo di segnalazioni ed indicazioni in argomento, la loro recente formulazione dispensa dal rinnovarne qui la citazione

8 — *Gli atti della Corte dei conti per il Parlamento* — Nonostante i voti formulati dal Parlamento, e malgrado le predisposizioni prontamente adottate, la Corte dei conti non potè tuttavia assolvere il suo compito con criterio rigorosamente e cronologicamente tempestivo, per cause indipendenti dalla sua volontà

Pertanto, nell'adunanza del 25 gennaio 1942, in sede di deliberazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1940-41, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, ritenuto che per la maggior parte dei rendiconti consuntivi degli enti amministrativi di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, le procedure in vigore non avevano consentito ai competenti organi statali di vigilanza e tutela di emettere il prescritto provvedimento di approvazione, e che per la stessa causa non era stato possibile alla Corte completare per i rendiconti predetti e per gli altri della stessa natura gli accertamenti di sua competenza, manifestavano l'avviso che le procedure stesse dovessero essere convenientemente modificate per uniformarle al disposto dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n 129, e conseguentemente rinviavano la propria deliberazione sui rendiconti consuntivi degli enti in argomento (1)

Di seguito alla deliberazione della Corte, il Ministro delle finanze, nel proporre per l'approvazione i consuntivi dell'Amministrazione dello Stato, che risultavano parificati dalla Corte, e per i quali occorreva l'approvazione delle Assemblee legislative, precisava che i consuntivi degli enti, per i quali la Corte medesima aveva fatto riserva di successive deliberazioni, sarebbero stati sottoposti all'approvazione, in prosieguo di tempo, con separati disegni di legge (2)

La riserva, di cui alla precedente deliberazione del 25 gennaio 1942, fu sciolta poco dopo, e precisamente nel gennaio 1943, allorche le Sezioni Riunite della Corte, nell'adunanza generale del 29 gennaio 1943, prendevano in esame i rendiconti consuntivi, per l'anno solare 1940 e per l'esercizio 1940-41, di n 28 enti, per i quali il Ministro delle finanze aveva riconosciuto la esistenza delle condizioni per l'applicabilità dell'articolo 15 della legge del 1939 Visto che i rendiconti suddetti avevano riportato l'approvazione dei competenti organi di ciascun ente e quella degli organi statali, cui spettava l'approvazione in sede di vigilanza o tutela, a norma delle disposizioni in vigore, e viste le relazioni dei delegati della Corte dei conti presso gli enti medesimi, le sezioni riunite deliberavano di far luogo all'ulteriore corso dei rendiconti degli enti stessi, e li rinviavano pertanto al Ministro delle finanze perche fossero sottoposti alla discussione e votazione delle Assemblee legislative, ai sensi dell'articolo 15 della legge del 1939

La deliberazione della Corte era accompagnata da una « nota preliminare », sul contenuto della quale, per quanto attiene al sistema istituito con la legge del 1939 e con i regi decreti n 720 e n 442, si e gia riferito

Qui si vuole sopratutto porre in rilievo che la Corte non ritenne di poter pronunciare una formale approvazione dei conti degli enti stessi Infatti è appena il caso di osservare che essa non poteva, per le considerazioni sopra addotte, *dichiarare regolari in conformita delle sue scritture* i conti stessi, e pertanto si limito a *deliberare di far luogo all'ulteriore corso* dei rendiconti consuntivi sottoposti al suo esame

Alla « nota preliminare » ed alla « deliberazione » vera e propria si accompagno una sommaria esposizione delle risultanze del controllo eseguito, distintamente per ciascun ente

La deliberazione e la relazione furono, come si è gia accennato, trasmesse dalla Corte, per l'ulteriore corso di legge, a norma dell'articolo 2 del regio decreto n 720, al Ministro delle finanze, ma non vennero poscia da questo presentate alle Assemblee legislative, per l'incalzare dei noti eventi bellici

9 — *Interruzione e ripresa dell'attivita sindacatoria della Corte dei conti* — Gli stessi eventi opposero gravi e talora insormontabili ostacoli al normale svolgimento dell'attività della Corte dei conti in questo campo

---

(1) Camera dei fasci e delle corporazioni, Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1940-41, presentato alla Presidenza della Camera dal Ministro delle finanze il 27 gennaio 1942, parte I, vol I, pagg IX-XII

(2) Camera dei fasci e delle corporazioni, Rendiconto *cit*, pag XII

Basti ricordare lo smembramento, tra Nord e Sud, di gran parte degli enti assoggettati al controllo, le condizioni contingenti di vita e lo stato di particolare disagio del personale, nonche la conseguente impossibilità, in cui si trovavano gli stessi magistrati della Corte rimasti a Roma, ad assolvere il loro compito presso gli enti

A ciò aggiungasi la fondamentale incertezza, se potesse ritenersi tuttavia perdurante il sistema di controllo, essendo venuti meno gli organi parlamentari, per conto dei quali il controllo era teleologicamente esercitato

Questi ostacoli e queste incertezze furono tanto piu dannosi allo svolgimento del compito della Corte, essendosi manifestati proprio allorchè esso incominciava, dopo la prima fase di avviamento, ad assumere veste e funzione organica

Cio nonostante, appena superato il comune periodo critico, la Corte pose ogni cura nel riprendere la sua attivita, nel preciso intento di conseguire nuovamente, non appena possibile, la sistemazione unitaria del controllo sugli enti

Ricostituito, pertanto, l'ufficio coordinamento del controllo sugli enti, riprese le nomine o le conferme dei delegati della Corte, gia, fin dal novembre 1944, si provvide ad accertamenti sulla situazione effettiva degli enti, curando, contemporaneamente, di individuare i problemi fondamentali rimasti insoluti o manifestatisi in conseguenza di situazioni anormali, alcune delle quali tuttora perduranti

In questa fase, l'azione della Corte fu precipuamente orientata verso il conseguimento di due precisi obiettivi

1°) riconferma della esistenza del sistema di controllo,

2°) adattamento di esso alla peculiare situazione di fatto

Giova tuttavia ricordare che interrotta da parte del Ministero delle finanze la compilazione dei noti elenchi (l'ultimo dei quali, come è noto, rimonta al 1° maggio 1943), l'inserimento del rappresentante della Corte negli organi di controllo di enti, che non erano stati compresi negli elenchi o che si istituivano *ex novo*, fu curato in occasione della formazione di norme per la costituzione o per il riordinamento degli enti stessi, nonche mediante singole segnalazioni alle Amministrazioni competenti, allorchè la Corte ravvisasse la esistenza delle condizioni giustificatrici dell'assoggettamento dell'ente al controllo parlamentare

Non sempre questa azione diede concreti risultati, e, comunque, non fu esente da notevoli difficolta, anche per le obiezioni – di cui in precedenza si e fatto cenno – sulla asserita decadenza delle norme regolatrici della materia, sulla incostituzionalità del regio decreto 8 aprile 1939, n 720, e, in un secondo tempo, sulla attuale inefficacia dell'articolo 100, comma 2°, della Costituzione

Sta in fatto che non puo oggi affermarsi siano assoggettati al controllo della Corte tutti gli enti, per i quali ricorrano i necessarî requisiti

Oltre a cio, e da mettere qui in evidenza – anche a conferma della segnalata necessita della definitiva disciplina della materia – la pluralita delle fonti, dalle quali attualmente deriva la partecipazione della Corte al controllo sugli enti e la nomina del suo delegato o rappresentante negli organi di revisione degli enti stessi

Si hanno, infatti

a) disposizioni anteriori alla legge del 1939, che ammettevano un rappresentante della Corte nei collegi sindacali, e che talora trovarono conferma nel regio decreto n 720 e nella successiva inclusione dell'ente negli elenchi del Ministero delle finanze,

b) facolta derivanti dal decreto n 720 per la integrazione dei collegi sindacali o per la nomina di delegati o rappresentanti, qualora non fossero costituiti i collegi medesimi, ma gli enti fossero compresi nei citati elenchi,

c) disposizioni particolari, in genere posteriori al 1945, che si ispirarono a criteri contingenti, attraverso la integrazione dei collegi sindacali o la nomina di un delegato della Corte per l'esercizio di funzioni a norma di legge (1) La pluralita delle fonti che disciplinano la

---

(1) In proposito, va posto in rilievo che le disposizioni particolari, posteriori al 1945, per indicare la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione dell'ente, adottano formulazioni disparate, tra queste può citarsi ad esempio

1°) « Il collegio dei sindaci dell'istituto è costituito da un magistrato della Corte dei conti, di grado non inferiore al V, che lo presiede » (articolo 14, decreto legislativo 12 febbraio 1948, n 51, che approva il nuovo statuto dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale),

2°) « Un delegato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della medesima partecipa ai lavori del collegio dei revisori, a norma di legge » (articolo 1, decreto legislativo 6 maggio 1948,

partecipazione della Corte al controllo sugli enti sovvenuti dallo Stato, e la diversità della posizione dei suoi delegati, non incidono tuttavia sulla uniformità dell'azione sindacatoria, la quale, particolarmente dopo la promulgazione della Costituzione, che ha contribuito sopratutto ad eliminare le incertezze sulla permanenza del controllo, è stata condotta con univocità di criterî e di intenti, che si riallacciano al sistema già in atto, perfezionandolo e adattandolo alle nuove situazioni

Sicche, anche secondo le più recenti direttive impartite dalla Corte ai suoi delegati, costituiscono oggetto di esame e di accertamento e, occorrendo, di intervento presso gli organi competenti, la natura e le finalità dell'ente controllato, i suoi ordinamenti amministrativi, contabili e di controllo, il carattere della sovvenzione statale da esso goduta, le modalità di accertamento e riscossione delle entrate proprie dell'ente, le modalità di impiego dei capitali proprî dell'ente e delle sovvenzioni statali, la incidenza degli oneri per spese specifiche, in rapporto agli scopi dell'ente, e per spese generali, la costituzione di accantonamenti e fondi di riserva, la compilazione ed aggiornamento degli stati patrimoniali, inventarî e simili, ed i relativi criterî di valutazione dei beni

La Corte ha ritenuto, in particolare, di dover riaffermare la necessità che l'azione dei delegati al controllo sugli enti sovvenzionati non si esaurisca nell'ambito dell'ente, ma debba invece costantemente ispirarsi al compito dell'Istituto, da cui promana, compito che si concreta nella acquisizione degli elementi necessari per riferire al Parlamento sulle gestioni soggette al controllo

10 — *Alcune considerazioni sulla natura giuridica del controllo esercitato dalla Corte dei conti* — Si potrebbe rilevare a questo punto il carattere empirico dell'ordinamento dato dalla Corte dei conti al controllo da essa esercitato, attesa la mancanza di una guida sicura per determinarne la natura giuridica

Ed invero, ammesso, com'è incontestabile, che per assolvere efficacemente ad una funzione si rende indispensabile la cognizione dei suoi limiti e delle sue caratteristiche, l'obiezione può sembrare non del tutto priva di fondamento

Ma, anche a non voler considerare che non era nei poteri della Corte colmare le lacune della legislazione onde un certo empirismo dell ordinamento del controllo era insito nel sistema e difficilmente superabile, oltre che derivante dalla originalità della nuova funzione attribuita alla Corte, deve, tuttavia, riconoscersi che non è mancata una direttiva e che essa offre elementi interessanti proprio per la soluzione del problema della natura giuridica del controllo Sui quali elementi non sembra superfluo soffermarsi

Che il controllo *de quo* non sia di mera legittimità, e non vada quindi assimilato al controllo istituzionale sugli atti del Governo e sulla gestione del bilancio dello Stato, è stato già detto, osservandosi che, nei confronti della gestione finanziaria degli enti in oggetto, il mero esame di legittimità degli atti degli enti sarebbe ovviamente poco efficace e proficuo, date le esigenze notevolmente diverse e le difformità sostanziali rispetto alla gestione finanziaria dello Stato

Ma, se ampio e il potere di controllo sull'attività dell'ente, piu limitati sono i mezzi per impedire che un determinato provvedimento sia emanato o sia posto in esecuzione il delegato della Corte dei conti, sia che faccia parte dell'organo di revisione, sia che abbia una sua autonoma posizione, puo solo, in primo luogo, rilevare e far notare la illegittimità del provvedimento o il contrasto con l'interesse pubblico o con quello dell'ente, perché gli amministratori valutino l'opportunità d'insistervi o meno, puo, e deve, in ogni caso, successivamente, esaminare l'opera degli amministratori e riferirne alla Corte, perche questa possa a sua volta riferire al Parlamento

---

n 1314, che trasforma l'Ente autonomo « Mostra triennale delle terre italiane d'oltremare » in Ente autonomo « Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo »)

3°) « Un delegato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della medesima, partecipa al controllo sulla gestione finanziaria dell'Azienda, intervenendo anche ai lavori del collegio sindacale » (articolo 4, decreto legislativo 8 maggio 1948, n 1364, che disciplina l'ordinamento dell'Azienda Minerali Metallici Italiani),

4°) « Del collegio sindacale fa parte un magistrato della Corte dei conti, designato dal Presidente della Corte stessa » (articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 1948, recante modificazioni al collegio sindacale dell'Istituto di assistenza e previdenza per il personale delle ricevitorie postali e telegrafiche)

Il problema, giova ripeterlo, e reso ancor piu complesso dall'ambiguità terminologica e dalla povertà sostanziale delle relative disposizioni di legge, che, in conclusione, si sono limitate a sancire l'intervento della Corte attraverso un suo rappresentante negli organi di revisione Da cio deriva che il delegato della Corte, che faccia parte dell'organo di revisione, ha tutti i poteri che la legge comune attribuisce ai componenti dell'organo Ma non e ulteriormente precisata la posizione specifica del delegato della Corte nei confronti della Corte medesima, e di riflesso nei confronti dell'ente

Le considerazioni che seguono mirano ad apportare un contributo chiarificatore alla questione

Se si prendono le mosse dalla impostazione elementare del problema e cioe dalla indagine sulla efficacia giuridica del controllo, soccorre, al riguardo, la distinzione tra un controllo *informativo* ed un controllo *decisorio*, tra un controllo cioè che tende soltanto ad *accertare* l'attività del soggetto controllato, ed un controllo che conclude con il *pronunciarsi* sull'attivita medesima, con determinazioni finali imperative o comunque costitutive

È noto che una delle forme di maggior rilievo del controllo informativo (accanto al controllo c d istruttorio, inquisitorio, ecc) è il controllo *ispettivo*, quel controllo cioè che e emanazione di un potere inquirente, estrinsecazione di una facoltà di assunzione di tutte le notizie opportune intorno a quei fatti, che formano oggetto del controllo, quel controllo infine che costituisce un mezzo ordinario di accertamento periodico e costante delle situazioni dei soggetti controllati onde ne sia assicurato l'ordinato e regolare funzionamento

Ed e appunto a siffatto tipo di controllo che sembra possa maggiormente assimilarsi il controllo esercitato dalla Corte sugli enti sovvenuti dallo Stato, tenendo naturalmente debito conto delle sue peculiarita Questo avvicinamento infatti, pur tra le inevitabili obiezioni, cui puo prestare il fianco, consentirebbe di riesaminare, sotto nuova e forse migliore luce, le innegabili oscurita e incertezze del sistema legislativo vigente

11 — Nelle pagine che precedono e stato diffusamente ribadito il concetto che il fine essenziale, cui la Corte si ispira nell'esplicare la sua attivita sindacatoria sulle gestioni degli enti sovvenzionati dallo Stato e, oltre la tutela del pubblico denaro, quello di riferire al Parlamento, per consentire a quest'ultimo, a sua volta, l'esercizio, sul piano politico, di quella funzione *ispettiva*, che rientra tra i suoi attributi costituzionali La relazione annuale al Parlamento e quindi, indubbiamente, uno dei precipui scopi della specifica attività della Corte Ed e bene chiarire che l'Istituto ha la facolta (ed insieme l'obbligo) di accertare le eventuali deviazioni dell'ente controllato, senza che cio comporti il suo intervento diretto, difettando dei necessarî poteri decisorî, onde, nel corso della gestione, gli spetta di segnalare al Ministero, cui e demandata la vigilanza sull'ente, ed al Ministero del Tesoro, e nei casi piu gravi al Parlamento, eventuali irregolarita od abusi, per gli opportuni provvedimenti

In realta, la Corte, in questo settore, piu che la *longa manus*, e l'*occhio* del Parlamento Quest'ultimo esercita, infatti, in questo campo, lo *ius inspiciendi* attraverso l'indagine revisoria esplicata dalla Corte al fine di accertare che l'operato degli enti, sottoposti al controllo, sia legittimo, sia conveniente, sia regolare, tanto dal lato amministrativo che dal lato tecnico-contabile Peculiare forma di controllo, che non deve essere riguardata solo come un mezzo pei rilevare abusi ed irregolarita, ma anche come uno strumento, che consente una efficace e tempestiva attivita di collaborazione Viene cosi soddisfatta la fondamentale esigenza, che l'impiego del pubblico denaro avvenga nei limiti della legge, nell'interesse pubblico e dell'ente e con tutta regolarita, senza peraltro che ne riesca intralciata e ritardata la gestione, e che, successivamente, se cio non si verifichi, ne sia riferito al Parlamento

12 — *Le difficolta inerenti alle modalita del controllo, proposte di perfezionamenti* — La organizzazione del controllo *de quo* non ha dovuto però superare la sola difficolta derivante dalla intrinseca incertezza istituzionale Accanto alle gia accennate difficolta contingenti, inerenti al piu recente periodo storico, giova altresi ricordare che il nuovo compito e giunto alla Corte quasi in coincidenza con l'inizio della guerra La sua organizzazione e stata percio ostacolata dalle maggiori difficolta di personale, assorbito dalle funzioni tradizionali dell'Istituto, accresciute e rese piu pressanti, e l'azione dei rappresentanti della Corte negli organi di revisione e stata resa, fin dal suo inizio, piu complessa per l'inevitabile rallentamento che in periodi anormali subisce l'osservanza delle norme e cautele di ordinata amministrazione

Comunque, la Corte, tenuto conto dei modi e dei fini della sua partecipazione al controllo, ha costantemente ispirata la sua azione all'intento di evitare che essa fosse di intralcio

o di ritardo al normale funzionamento degli enti controllati, senza peraltro porre limiti aprioristici sulla estensione dell'azione stessa, in quanto intesa ai più ampî accertamenti

La Corte può conclusivamente affermarsi, ha sempre mirato a realizzare un confacente punto d'incontro tra le esigenze particolari di determinate attività svolgentisi nella sfera dei rapporti comuni, anche privatistici, e l'esigenza del controllo dell'impiego del pubblico denaro Ond'è che le forme di opposizione al controllo della Corte – generalmente impostate in via pregiudiziale ed astratta – non risultarono mai confortate da esigenze concrete ed obiettive, ammesso che queste possano addursi mentre si fa ricorso più o meno intenso e diretto al pubblico erario

Merita altresì, in questa sede, attenta considerazione la innegabile esigenza di una più organica sistemazione della partecipazione della Corte al controllo sugli enti, e principalmente di un migliore coordinamento delle attribuzioni dei magistrati della Corte, la cui azione individuale nei confronti dei singoli enti, potrebbe completarsi, per gli aspetti generali o di particolare rilievo nella condotta delle gestioni, con una attività collegiale nel seno dell'Istituto

Si ravvisa pertanto la opportunità che le finalità di coordinamento e di integrazione siano assicurate istituendo una apposita Sezione della Corte composta da un Presidente e da Consiglieri e referendari destinati al controllo sugli enti Il controllo della Corte ne risulterebbe certamente di maggiore efficienza, anche perchè ne sarebbe meglio assicurata la indispensabile uniformità di indirizzo, pur nella multiforme varietà di enti aventi natura e scopi i più disparati

CAPITOLO TERZO

I RISULTATI DEL CONTROLLO ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO NEGLI ASPETTI GENERALI

§ I — Osservazioni a cui da luogo il controllo esercitato

1 — Giusta quanto si è detto nella premessa, la esposizione dei risultati del controllo esercitato dalla Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato e fatta distinguendo gli aspetti generali, che conseguono, cioè, da una visione di insieme di tutti gli enti nei loro elementi comuni, dagli aspetti particolari che scaturiscono dalla analisi della situazione di ogni singolo ente nei suoi elementi proprî e caratteristici

Gli aspetti generali, cui è dedicata questa parte della relazione, vengono in rilievo sotto il duplice riflesso

a) delle questioni che investono la natura e l'ordinamento degli enti e del relativo controllo, e per le quali la Corte ravvisa l'opportunità di una migliore disciplina legislativa,

b) delle questioni che attengono più propriamente ai fini del controllo, e che, pur derivando dal suo esercizio presso i singoli enti, acquistano, per la concomitanza o la ripetizione di alcuni dati, valore di denuncia di difetti sistematici, o comunque non isolati

2 — *Opportunità di perfezionamenti e di integrazioni della disciplina riflettente gli enti sovvenzionati, sotto il profilo istituzionale* — La costituzione e l'ordinamento degli enti presentano difformità che non sempre rispondono ad esigenze obiettive, e talvolta il loro funzionamento, per la labilità e la incertezza delle relative norme, generali e particolari, consente o quanto meno non impedisce atteggiamenti singolari, che sono fonte notevole di perplessità

La migliore efficacia del controllo sembra perciò postulare taluni rimedi d'ordine generale che qui appresso si segnalano

3 — *Necessità di precisazioni sulla natura giuridica degli enti* — Nei riflessi istituzionali costituisce spesso ostacolo alla esplicazione della funzione sindacatoria della Corte, la impossibilità – di cui si è già fatta menzione – di ricondurre i singoli enti, assoggettati al controllo, nell'una o nell'altra delle due grandi categorie, che conseguono dalla classificazione giuridica in enti pubblici ed enti privati

Non è, infatti, infrequente la assenza di una precisa qualificazione giuridica dell'ente nelle sue norme istituzionali, od anche l'incertezza della qualificazione in base alle formule

inserite nelle norme stesse Ne consegue la necessità di ricorrere ad altri elementi, non sempre atti ad una determinazione convincente o comunque accettabile con sufficiente convergenza di opinioni

In qualche caso è occorso anche di rilevare addirittura l'assenza degli elementi fondamentali che occorrerebbero per riconoscere la esistenza di una vera e propria personalità giuridica, dovendosi piuttosto ritenere che si sia di fronte ad organismi i quali, sebbene dotati di una certa autonomia funzionale, non costituiscono entità distinte dalle amministrazioni, nel cui seno sono stati creati

Si tratta di figure incerte, che hanno caratteristiche piuttosto simili alle cosidette « gestioni speciali », dalle quali se mai si distinguono per una maggiore autonomia, specialmente finanziaria, senza peraltro integrare le forme dell'ente realmente e sostanzialmente autonomo

In questi casi, riesce particolarmente arduo ricondurre gli enti nell'ambito di rigorosi criterî di disciplina pubblicistica o privatistica, e la commistione degli uni e degli altri, a seconda di particolari aspetti degli ordinamenti e dei problemi, costituisce remora all'ordinato esercizio del sindacato

La Corte auspica al riguardo una chiarificazione, e ritiene che sia attuabile in sede legislativa, specialmente in occasione della eventuale creazione di nuovi enti, od in occasione della revisione delle norme istituzionali di enti già costituiti

La futura legislazione potrebbe, infatti, ispirarsi, con tendenza costante, al criterio di unificare, per quanto possibile, le formule che debbono indicare la natura giuridica dell'ente (ad esempio da un lato, ente di diritto pubblico oppure ente dotato di personalità giuridica pubblica, ecc , dall'altro, una delle qualifiche proprie dell'ente di natura privatistica), ed al criterio di indicare sempre esplicitamente la qualificazione giuridica dell'ente nel provvedimento legislativo che lo crea o lo disciplina

4 — *Assenza di norme che disciplinino le partecipazioni azionarie* — Una questione, che si riallaccia a quella superiormente posta, pur avendo anche altri riflessi non meno importanti, è data dalla creazione di enti di natura privatistica, nel seno e per opera e mezzi di un ente pubblico Si intende far riferimento sopratutto alle partecipazioni azionarie di enti pubblici

Fino a quando tali partecipazioni siano intese a costituire una forma di impiego di capitali dell'ente pubblico, che a tale impiego sia di regola facoltizzato dalle sue norme istituzionali, la questione ha un profilo esclusivamente economico, e tutt'al più potrà interessare la funzione sindacatoria, sia nei limiti entro i quali va controllata l'osservanza delle norme istituzionali, sia nei riflessi finanziari

Ben diverso è invece il caso dell'ente pubblico, che crei al suo fianco, assicurandone la gestione ed il finanziamento, spesso totale, enti di natura privatistica, sotto forma di società, regolate dal Codice civile, attribuendo ad esse il perseguimento di finalità proprie, delle quali, perciò, di fatto l'ente si spoglia, o di finalità strettamente connesse a quelle proprie dell'ente

Le questioni, che in tali casi vengono in primo piano, attengono, da un lato, alla legittimità del trasferimento all'ente privato di una parte dei compiti proprî dell'ente pubblico, legittimità che spesso non trova ostacoli assoluti nelle norme istituzionali, dall'altro, alle conseguenze economico-finanziarie, che possono derivare dal possesso, da parte dell'ente pubblico, della maggioranza e spesso della totalità delle azioni

Si verifica in questo caso, sia pure in via indiretta e non del tutto conforme, un fenomeno che, nel campo delle società per azioni, va noto come creazione di « società a catena » Sono ben noti gli inconvenienti e le critiche, cui esso ha dato luogo E sebbene nelle fattispecie relative alle partecipazioni azionarie degli enti pubblici non è occorso di rilevare analoghi inconvenienti e preoccupazioni, la questione merita egualmente attento esame

È infatti discutibile la legittimità dell'operato dell'ente pubblico che trasferisca una parte dei suoi compiti, ovvero curi indirettamente l'assolvimento anche di quei compiti che non gli siano stati attribuiti Ed inoltre non sembra consono al carattere dell'ente pubblico il correre rischi economico-finanziari, che non siano in funzione del semplice impiego di capitali e limitatamente alle relative quote, ma che siano invece connessi al perseguimento di finalità proprie o similari, e nella misura integrale, che può derivare dalla formazione totale o pressoché totale del capitale sociale

Onde può, a questo riguardo, auspicarsi una disciplina generale che impedisca l'estendersi del fenomeno, o quanto meno lo contenga e lo disciplini È appena il caso di soggiungere che,

quale che sia la futura estensione della partecipazione della Corte al controllo in argomento, non è da ritenere possibile un intervento, così preventivo e così radicale, da consentire la eliminazione degli inconvenienti lamentati

Ben è vero che partecipazioni azionarie, nei modi e nei termini normali alle società commerciali, sono state attuate, e potranno esserlo ancora, dalle società con partecipazione azionaria dello Stato, soggette al sindacato della Corte dei conti, le quali promuovano la creazione e la partecipazione al capitale sociale di altri organismi sociali, che operino in attività economiche identiche, connesse od affini Ma in siffatti casi, a prescindere dalla valutazione della opportunità delle partecipazioni stesse, degli oneri finanziari che ne conseguono, nonchè delle forme adottate per la tutela degli interessi, nei limiti in cui valutazioni del genere possano rientrare nei compiti sindacatori, la questione non sembra richiedere particolari segnalazioni

5 - *Difformità delle norme e degli ordinamenti per l'esercizio della ordinaria vigilanza sugli enti* — Nel nostro ordinamento giuridico gli enti pubblici sono di regola soggetti ad una azione di vigilanza o di tutela, esercitata dal Ministero o dai Ministeri, che sovraintendono a quelle attività pubbliche nelle quali opera l'ente, o che interferiscono comunque nella sfera di sua competenza

Questa azione, come è noto, ha lo scopo di contenere l'autonomia dell'ente e di indirizzarne convenientemente l'attività, armonizzandola con quella dello Stato e degli altri enti pubblici Infatti, il carattere pubblico o di interesse pubblico dei fini, che gli enti suddetti devono raggiungere, importa che la loro attività interessi in modo diretto lo Stato, e formi oggetto, da parte di questo, di una ingerenza penetrante e continua, diretta ad accertare, ed eventualmente a procurare, che quella attività corrisponda ai suoi fini e sia la più adatta al loro conseguimento

La importanza di tale azione è peraltro in relazione alla efficacia che essa può conseguire sul funzionamento dell'ente, mentre d'altro canto l'esistenza dell'azione stessa può costituire un elemento idoneo per la determinazione della figura giuridica dell'ente vigilato

Cade acconcio ricordare in questa sede che, allorchè fu istituito il controllo parlamentare sugli enti sovvenzionati, fu posta la questione se la azione di tutela e di vigilanza ministeriale fosse con esso compatibile

Si sostenne, da un lato, che la doppia approvazione, dell'organo di vigilanza e delle Assemblee legislative, non fosse contemplata dalla legge n 129 del 1939, che anzi, l'articolo 2 del regio decreto 8 aprile 1939, n 720, determinando la procedura per la trasmissione dei progetti di bilancio e dei rendiconti consuntivi al Ministero delle finanze, da parte delle Amministrazioni, cui era deferita la vigilanza sugli enti amministrativi di importanza nazionale, aveva portata innovativa rispetto alle norme precedentemente in vigore, che, pertanto avrebbero dovuto intendersi abrogate

Si osservò in contrario che la vigilanza, attribuita dalle disposizioni particolari alle varie Amministrazioni statali, nei riguardi degli enti in argomento, si estrinsecava di solito attraverso l'esame e l'approvazione di singoli atti e di singole deliberazioni degli organi direttivi degli enti medesimi, nonchè mediante la determinazione di indirizzi e di direttive di ordine tecnico ed economico-finanziario, ed infine attraverso l'approvazione dei bilanci e dei conti Quest'ultima attribuzione non poteva evidentemente andare disgiunta dalle altre due, delle quali era il necessario complemento, essendo chiaro che la efficacia della approvazione dei singoli atti e della indicazione delle direttive era assicurata solo se formasse parte di un complesso armonico di attività di controllo, necessariamente culminante in un esame conclusivo dei risultati della gestione Oltre a ciò fu rilevato che l'azione di vigilanza delle singole Amministrazioni ha di regola una funzione ed un aspetto particolari, strettamente connessi con i riflessi d'ordine più spiccatamente tecnico, sia economico che sociale, caratteristici di ciascun ente, per cui si escluse che si potesse perciò rinunciare al perseguimento dei suoi particolari fini o che questi potessero esser raggiunti attraverso il controllo parlamentare

Si concluse, dopo altre considerazioni che qui per amor di brevità si omettono, che era da ritenere che la pronuncia delle Assemblee legislative, per il suo carattere prevalentemente politico, non si sovrapponesse, bensì che integrasse e completasse l'azione di vigilanza dell'organo di Governo, e che la stessa pronuncia dell'organo di vigilanza potesse ben costituire elemento utile di valutazione ai fini del giudizio delle stesse Assemblee legislative

In aderenza a questo indirizzo, la Corte dei conti ha più volte interessato i vari Ministeri perché fossero integralmente perseguiti i loro fini al riguardo In tal modo la Corte è venuta pure ad integrare quel compito di collaborazione, che, come si è detto, rientra anche nell'ambito del controllo *ispettivo*

Questa azione di impulso dell'attività dei Ministeri si inquadra, del resto, in quella peculiare attribuzione che l'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n 1214, demanda espressamente alla Corte, di prendere cioe nota e dare avviso ai Ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti, che le occorre di rilevare nell'esercizio delle sue attribuzioni

Ed e appunto nell'assolvere a questo compito che la Corte ha individuato alcuni inconvenienti, che doviebbero essere eliminati

Richiede, innanzitutto, attenta considerazione la sostanziale diversita di sistemi e di ordinamenti della vigilanza, onde ben puo dirsi che ogni ente ha norme proprie, diverse anche da quelle degli enti similari od affini, senza che questa difformità istituzionale trovi sempre adeguata giustificazione in esigenze obiettive Vi sono ad esempio degli enti, per i quali la vigilanza e limitata all'approvazione od al visto dei soli conti consuntivi, altri invece debbono sottoporre all'autorità tutoria determinati atti o deliberazioni, per altri la vigilanza e ristretta all'intervento dell'attività tutoria nei soli riguardi della composizione degli organi sociali, per altri, infine, all'affermazione generica che l'ente e soggetto alla vigilanza non segue la formulazione legislativa o regolamentare delle materie o degli atti soggetti al visto, per cui si è sempre nell'incertezza in ordine alla loro formazione e validità

Si aggiunga altresi che, qualora siano più di uno i Ministeri chiamati alla vigilanza, difetta in genere la precisazione delle rispettive competenze, cio che è causa del ripetersi e dell'intrecciarsi degli adempimenti richiesti, rendendo difficile l'indispensabile coordinamento

È, pertanto, di chiara evidenza che una disciplina piu armonica della materia, quando anche non dovesse giungere ad una sistemazione unitaria, attuata mediante una legislazione di carattere generale, obbligatoriamente applicabile a tutti gli enti della stessa natura, potrebbe quanto meno consistere nella formulazione di alcuni principî e criterî generali, attuabili anche con gradualita, in occasione della formazione o della revisione di norme istituzionali

Dal suo canto, la Corte ravvisa necessario, in punto di fatto ed allo stato della legislazione, assicurare il coordinamento più stretto tra la sua azione e quella ministeriale di vigilanza, sia intensificando il gia accennato indirizzo di segnalazione e stimolo, sia cercando di attuare costanti rapporti con i Ministeri, per una reciproca comunicazione di elementi di valutazione e di informazione

6 — *Necessita di contenere il ricorso alle gestioni commissariali e di limitarne la durata* — Una delle prerogative normalmente conferite agli organi di vigilanza e di tutela sugli enti pubblici e, com'e noto, la facolta di procedere allo scioglimento degli organi direttivi dell'ente, e di nominare un *commissario straordinario* Facoltà che e in genere prevista dalle norme istituzionali degli enti pubblici, soggetti al controllo della Corte

È noto altresi che nel periodo storico testè attraversato l'esercizio di siffatta facolta fu reso piu agevole anche da norme particolari all'uopo emanate, intese appunto a rendere possibile il funzionamento degli enti, superando situazioni del tutto contingenti ed eccezionali (1)

Gli organi di vigilanza che, come si è rilevato, hanno fatto un uso, che puo qualificarsi parsimonioso, delle facolta loro conferite nei riguardi della vigilanza in genere, hanno invece largamente attuato quella facolta che consentiva la gestione straordinaria degli enti Ma se cio poteva spiegarsi in un primo periodo, considerando appunto la necessità di superare le difficili condizioni del momento, non sembra trovare sempre adeguata giustificazione in esigenze obiettivamente rilevanti, quando le gestioni straordinarie si sono lungamente protratte, ed in qualche caso non sono ancora cessate

---

(1) Si citano, ad esempio, le norme relative alla nomina di commissarî per la gestione provvisoria dettate dal decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n 7, recante disposizioni circa il funzionamento delle società ed i bilanci degli enti o istituti di diritto pubblico, integrato dal decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1946, n 564, il decreto legislativo luogotenenziale 2 novembre 1944, n 340, circa la nomina di commissarî straordinari ad enti parasindacali, modificato con decreto legislativo luogotenenziale 28 maggio 1945, n 382, e prorogato con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 settembre 1947, n 1213, il decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n 420, sulla nomina di commissarî governativi e di sindacatori per la gestione delle imprese private concessionarie di pubblici servizi o di beni di pertinenza dello Stato, o che esercitano una attività riconosciuta di interesse generale, nonchè di società che fruiscono di finanziamenti o di partecipazioni o garanzie da parte dello Stato, il decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n 229, contenente norme complementari, integrative e di attuazione delle vigenti disposizioni legislative sulle gestioni commissariali di imprese private

Peraltro le norme, intese a riconoscere tale facoltà, non pongono in genere nè procedure (ad esempio pareri ed istruttorie, giustificazione o specificazione dei motivi), né limiti di tempo al suo esercizio, che è così rimesso alla esclusiva discrezionalità dell'organo di vigilanza e sottratto, in fatto, ad una efficace azione sindacatoria

La Corte ritiene perciò di dover segnalare la opportunità di regolare, sia pure con adeguati criterî di convenienza pratica, l'esercizio di tale facoltà, in modo che sia ricondotta alla sua naturale funzione di rimedio straordinario e temporaneo, per fronteggiare determinate situazioni, e soltanto per la durata delle situazioni stesse

A questa segnalazione la Corte è indotta sopratutto da due considerazioni

La prima va ricondotta al rilievo che la gestione a carattere personalistico, e non collegiale, non assicura sempre, e, comunque, con quel carattere di generalità proprio degli ordinamenti a regime democratico, la rappresentanza degli interessi, nei confronti dei quali deve svolgersi l'azione dell'ente

Il secondo motivo, che attiene più strettamente al controllo demandato alla Corte, si concreta nella impossibilità di esercitare con tempestività il controllo stesso

È noto infatti che, allorquando le gestioni sono normalmente affidate agli organi collegiali dell'ente, alle riunioni degli organi stessi, cui debbono essere sottoposti i più importanti fatti ed atti di gestione, partecipano o possono partecipare anche i componenti di organi di revisione o sindacatori Questa partecipazione consente ai componenti degli organi di revisione di conoscere con immediatezza e prima della loro attuazione, le deliberazioni, e di formulare conseguentemente richieste e voti, o esprimere riserve E si crea così una forma di collaborazione, che può in sostanza assumere veste ed efficacia di controllo preventivo, agile e non intralciante

Questa possibilità è invece, di regola, preclusa nel caso di gestione commissariale, ivi infatti e nel più ampio beneplacito di colui che è investito della funzione commissariale, di giovarsi, o comunque utilizzare o meno in via preventiva, secondo che lo ritenga o non lo ritenga opportuno, la collaborazione degli organi di revisione E ciò diminuisce ovviamente la efficienza del controllo

7 — *Necessità di affrettare la soppressione degli enti che hanno esaurito il loro compito* — Si connette con il problema della durata delle gestioni commissariali la necessità di definire sollecitamente la posizione degli enti, che hanno esaurito il loro compito, o per i quali si è ormai rinunciato a perseguire le finalità, per cui erano sorti

Tali enti sono talora mantenuti in vita, generalmente in gestione straordinaria, ma in una situazione che, di fatto, è di liquidazione

Ben è vero che nella maggior parte dei casi non sono del tutto inesistenti o privi di fondamento i motivi, che inducono a conservare una struttura, creata per altri fini o con altri intenti Frequentemente, infatti, si indugia ad adottare un provvedimento di estinzione sulla scorta di varie considerazioni, quali la conservazione di patrimoni immobiliari di notevole valore, la possibilità di un trasferimento di funzioni, ed anche talora la opportunità sociale di non aggravare con licenziamenti il già penoso problema della disoccupazione

Non si può tuttavia trascurare la sproporzione che, in genere, si rileva fra le finalità contingenti, ed estranee ai fini proprî dell'ente, ed il loro perdurante costo economico

In queste situazioni, l'azione della Corte è volta a stimolare quella delle Amministrazioni competenti, perchè affrettino soluzioni già allo studio o ne predispongano il sollecito esame

8 — *Necessità del controllo anche sulle gestioni di liquidazione degli enti soppressi* — Affine, almeno sotto certi aspetti, alla gestione commissariale, è la gestione di liquidazione dell'ente, disposta quando questo abbia esaurito il suo compito, o quando sia venuta meno, per mutato indirizzo politico od economico, la opportunità della sua esistenza, o quando ancora lo richiedano irrimediabili situazioni finanziarie od economiche

Quale che sia la causa della liquidazione, essa riveste sempre particolare importanza sotto il profilo finanziario, poichè sfocia generalmente o nella possibilità che lo Stato (o in genere la collettività) che ha costituito l'ente od ha contribuito alla sua esistenza, assuma a suo favore il residuo patrimoniale attivo, ovvero, nel caso opposto, che sia chiamato a fronteggiare le definitive passività

Da questi presupposti discende ovvia la conseguenza che l'azione sindacatoria della Corte dei conti non debba venir meno nei confronti degli enti posti in liquidazione, ed anzi debba, se mai, come del resto avviene nell'ordinamento giuridico privatistico, assumere più accentuati poteri ed assolvere a più rigorose funzioni

Di fatto, però, ciò non sempre si è verificato Che, anzi, in occasione di provvedimenti, che hanno posto in liquidazione enti già soggetti al controllo della Corte, la rappresentanza

dell'Istituto e stata esclusa, congiuntamente alla esclusione dei collegi di revisione, od anche isolatamente (1)

È pertanto da auspicare al riguardo che il principio della immanenza del controllo in sede di liquidazione dell'ente controllato sia espressamente riaffermato, o con norme di carattere generale, o in occasione di singoli provvedimenti

9 — *Alcune considerazioni sui compiti dei Collegi sindacali e sulla posizione del rappresentante della Corte dei conti* — L'argomento di questa parte della relazione offre l'occasione di un ulteriore breve riferimento al problema dei mezzi attraverso i quali si esercita il controllo della Corte dei conti

Come e stato già diffusamente posto in rilievo, tale controllo si estrinseca sopratutto, nell'attuale sistema normativo, mediante la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti agli ordinari organi di revisione dell'ente

Pochi sono infatti, e di limitata importanza, gli enti, per i quali le norme istituzionali non prevedono la costituzione di siffatti organi, e nei loro confronti la Corte, come è noto, procede alla nomina di un proprio delegato, che esercita il suo compito in unione ad un rappresentante del Ministero del tesoro

Salve naturalmente le definitive determinazioni che saranno adottate in sede propria in materia, osservazioni di carattere generale non sono al riguardo da formularsi, se non in riflesso alla necessaria posizione di rilievo che e sempre da assicurare alla rappresentanza della Corte dei conti, per la natura della funzione che attiene al controllo parlamentare, e per l'appartenenza alla magistratura amministrativa della persona cui e attribuita

Nei riflessi più strettamente d'ordine pratico, la rappresentanza della Corte dei conti costituisce, del resto, garanzia di equilibrio nel funzionamento dell'organo di revisione, quando alla sua composizione concorrano rappresentanze di interessi non convergenti

Quanto ai compiti dei Collegi sindacali e degli analoghi organi di revisione degli enti pubblici, e da notare come le norme che li determinano, o fanno esplicito riferimento alla legislazione privatistica, o attribuiscono funzioni sindacatorie con una certa estensione e varietà

Su questo punto, e auspicabile che in occasione della revisione di ordinamenti o della creazione di nuovi enti, si tenda ad una maggiore uniformità di norme e di attribuzioni

§ 2 — Rilievi e proposte sulla condotta delle gestioni finanziarie degli enti sovvenzionati

1 — *Considerazioni generali* — Le condizioni tutt'altro che normali, che hanno caratterizzato la situazione del Paese per buona parte del periodo cui si riferisce la presente relazione, e delle quali si e fatta menzione nelle pagine che precedono, debbono essere qui nuovamente ricordate, per la influenza anche piu accentuata che hanno esercitato sulla condotta delle gestioni finanziarie degli enti controllati

Ed a questo riguardo e da notare che la mancanza di una relativa uniformita delle varie situazioni, non consente ancora di trarre dalla sintesi degli accertamenti compiuti, sicure indicazioni di tendenze e di indirizzi, sicchè i rilievi che possono farsi e i suggerimenti che da

---

(1) Vedasi ad esempio il decreto legislativo 2 aprile 1948, n 1428 con il quale fu disposta la soppressione e liquidazione dell'Ufficio metalli nazionali, e la liquidazione del patrimonio dell'Ufficio nazionale dei metalli non ferrosi e dell'Ufficio industriale dei metalli non ferrosi, nonché il decreto legislativo 24 aprile 1948, n 1429, con il quale fu disposta la soppressione e liquidazione dell'Azienda lignite italiane (A L I) In entrambi i predetti decreti non è prevista la partecipazione al controllo del delegato della Corte, mentre sono chiamati a far parte di un Comitato di sorveglianza i rappresentanti del Ministero del Tesoro e di altri Ministeri

Con l'articolo 4 del decreto legislativo 3 maggio 1948, n 1393, relativo alla liquidazione dell'Ente nazionale acquisti importazioni pellicole estere (E N A I P E) e dell'Ente nazionale importazioni esportazioni films (E N I E F) e addirittura esplicitamente sancita la cessazione delle funzioni del Collegio dei revisori

Al riguardo la Corte non mancò di far rilevare al Ministero per l'industria e il commercio, che la circostanza che gli enti debbano passare ad una attività di liquidazione non lede il principio che la loro gestione, comunque si svolga, debba essere sottoposta agli organi di controllo, e che, sotto tale profilo, non sembra applicabile il regio decreto 16 marzo 1942, n 267 sulla liquidazione coatta amministrativa È altresì da rilevare che l'articolo 100 della Costituzione, in merito alla partecipazione della Corte al controllo, non fa distinzione di gestioni, in quanto l'interesse statale permane sempre identico

essi scaturiscono, debbono riferirsi principalmente all'intento di accelerare il ritorno alla normalità

Giova anche chiarire, in riflesso all'oggetto degli accertamenti, che la Corte non ha ritenuto di dover assumere fra i suoi fini specifici la determinazione od il sindacato dei sistemi e dei mezzi contabili adottati dagli enti E ciò, sia per riguardo alla loro autonomia in rapporto a tale materia, sia in relazione alla più qualificata competenza tecnica nella materia stessa del Ministero del tesoro, la cui rappresentanza negli organi di revisione affianca sempre, come è noto, quella della Corte dei conti

Ciononostante, in varie occasioni, è stata utilmente esplicata azione di stimolo e di collaborazione per la migliore condotta delle gestioni anche in ordine alla formazione dei documenti contabili ed alla applicazione di principî e di norme di contabilità a garanzia di regolarità e di convenienza

2 — *La gestione finanziaria degli enti controllati, nei suoi rapporti con la finanza statale* — Per quanto concerne i rapporti tra la finanza statale e la finanza degli enti sovvenzionati, va preliminarmente osservato che nel periodo in esame si è manifestata una progressiva espansione dei relativi legami Tale constatazione non discende soltanto da un confronto della entità dei rapporti espressi in valori assoluti, poichè anzi, a causa delle mutazioni del valore intrinseco della unità monetaria che esprime i rapporti stessi, il confronto riesce, sotto tale riflesso, scarsamente indicativo

Maggior rilievo assume invece la considerazione che nel decennio il numero degli enti sovvenzionati si è accresciuto, e sopratutto che si è reso necessario che le varie forme di sovvenzione assumessero efficacia sostanzialmente più cospicua

Tra le caratteristiche, che ha assunto la tendenza all'ampliamento dei rapporti fra finanza statale ed enti sovvenzionati, sono da ricordare, fra l'altro, le seguenti

Per gli enti dotati di potere tributario l'accrescimento dei coefficienti di imposizione non ha sempre seguito, sia nel tempo che nella misura, le variazioni monetarie, ed ha talora anche richiesto la assunzione diretta da parte dell'Erario di determinati oneri, inserendo così nei rapporti finanziari con l'ente il principio del diretto intervento della finanza statale

Le partecipazioni azionarie dello Stato hanno subito accrescimenti, oltreche per l'adeguamento nominale dei capitali, anche per proporzionarli ad accresciute esigenze o per reintegrarli in conseguenza di perdite causate dagli eccezionali eventi Ed infine, si è reso anche necessario l'intervento indiretto della finanza statale, mediante la concessione di garanzie per le operazioni finanziarie, cui gli enti siano ricorsi per sistemare le loro posizioni economiche

Considerati analiticamente, i rapporti tra la finanza statale e la finanza degli enti sovvenzionati, vengono in rilievo sotto tre aspetti fondamentali, e cioè

a) forma ed ammontare della sovvenzione, intesa questa nel suo significato più ampio,

b) iscrizione della sovvenzione negli atti amministrativo-contabili fondamentali dell'ente,

c) impiego della sovvenzione in relazione alle finalità specifiche, per le quali fu concessa, o, in mancanza di specifica destinazione, in rapporto alle finalità generiche dell'ente

Il primo aspetto sfugge, pressoche completamente, all'azione della Corte dei conti in questa sede, per rientrare, se mai, nella normale azione sindacatoria – di mera legittimità – degli atti del Governo in occasione dell'esame dei provvedimenti che dispongono erogazioni sui bilanci dei vari ministeri

Sul secondo aspetto della questione, la Corte, dall'esame delle relazioni dei propri delegati al controllo, ha avuto occasione di rilevare che non è infrequente l'assenza di concomitanza fra la concessione della sovvenzione da parte dello Stato e la sua iscrizione nel bilancio (ed il correlativo suo impiego) da parte dell'ente

In merito a tali discordanze, che sono normalmente d'ordine cronologico soltanto, ma che talora riguardano anche la misura del contributo, la Corte ha avuto occasione di individuare particolari situazioni, sulle quali non può non soffermarsi

Accade, infatti, talora che la sovvenzione, già determinata nelle dovute forme, nella misura e nel tempo, viene erogata in parte o totalmente oltre il termine prefisso

In tal caso, la iscrizione della sovvenzione nel bilancio preventivo dell'ente, e la relativa gestione sono certamente legittime, ma il ritardo nella riscossione delle somme dovute dallo Stato rende difficoltosa la gestione stessa a causa della deficienza di mezzi liquidi, e costringe l'ente a contenere la sua attività, o, più spesso, a ricorrere al credito privato con il relativo onere d'interessi E questo onere può, in definitiva, costituire un motivo di ulteriore accrescimento più o meno diretto ed immediato della sovvenzione erariale

In altri casi, la sovvenzione, deliberata dal potere esecutivo per un determinato periodo di tempo o per un certo scopo, non ha riportato la sanzione legislativa nel momento in cui l'ente deve formare il suo bilancio per disciplinare la gestione riferentesi a quel periodo od a quello scopo

Pur essendo evidentemente illegittima in tali casi la iscrizione in bilancio della sovvenzione, le esigenze dell'attività dell'ente inducono spesso a superare tale ostacolo E viene così ad aversi una irregolarità che non e sempre meramente formale e che comunque puo dare vita a situazioni di fatto che, almeno in certo senso, vincolano poi le definitive determinazioni del potere legislativo sulla concessione della sovvenzione

Inoltre, essendo inevitabile, anche in questi casi, il ritardo nella riscossione della sovvenzione rispetto al tempo previsto per il suo impiego, si puo ripresentare la necessità del ricorso da parte dell'ente al credito privato, con il relativo onere di interessi

Un terzo caso, che ripete ed aggrava gli inconvenienti dei due precedenti, e quello in cui la sovvenzione, la cui concessione puo rientrare nelle facoltà e negli stanziamenti ordinari di una Amministrazione (per la quale, quindi, non occorrano solenni provvedimenti formali), viene più o meno ufficialmente annunciata, o comunque promessa, senza che faccia tempestivo seguito la erogazione

Si tratta in genere di contributi a favore di enti a carattere assistenziale, per i quali la concessione del contributo statale trova il suo fondamento nella tradizione ormai consolidata, nonche in ragioni d'ordine sociale

I contributi sono di regola modesti in via assoluta, ma, cio nondimeno, costituiscono una fonte finanziaria essenziale per gli enti che li ricevono Sicché questi, per poter formare i proprî bilanci e continuare la loro attività essenziale, assumono come titolo giuridico di credito verso lo Stato la semplice promessa del contributo, inscrivono in bilancio il relativo ammontare, talora neanche definitivamente stabilito, e dispongono dell'importo corrispondente, che si procurano ricorrendo in genere al credito privato

Non si vuole disconoscere che queste discordanze di rapporti fra finanza statale e finanza degli enti, possono anche discendere da esigenze formali e sostanziali talora difficilmente superabili Ma, non puo, d'altro canto, negarsi che tale tendenza, potendo avere gravi ripercussioni sul bilancio dello Stato, debba essere combattuta

Ond'e che la Corte, non solo ha ritenuto di dover intervenire in determinate specifiche situazioni, che offrivano motivo di più vive ed immediate preoccupazioni, ma ha anche richiamata l'attenzione dei propri delegati

Ad essi e stata ricordata la necessità, verificandosi le ipotesi surriferite, di esprimere opportune riserve in sede di formazione e di approvazione di bilanci e di conti, ed, occorrendo, di richiamare sui fatti accertati l'attenzione dell'Istituto, previa ricognizione del comportamento al riguardo dei Ministeri, cui è demandata la vigilanza sugli enti

Ben poco è, infine, da aggiungere sull'ultimo degli aspetti di cui si e fatta già menzione, quello cioe che riguarda l'impiego della sovvenzione statale

Questo aspetto si immedesima nell'accertamento, in via generale, della rispondenza della attivita dell'ente al raggiungimento dei suoi scopi, poiche, di regola, la sovvenzione non viene accordata per un fine singolo e delimitato, che porti a dovere effettuare un controllo specifico

E deve darsi atto che non è occorso di rilevare deviazioni dal legittimo impiego delle sovvenzioni concesse

Va, piuttosto, ricordata, anche a questo riguardo, la situazione di alcuni enti istituiti in passato per conseguire determinate finalita di politica economica, e muniti di potere tributario rispetto alle categorie economiche e professionali interessate a dette finalità

In conseguenza dei mutati indirizzi di politica economica, o di situazioni di produzione e di scambio, che hanno inciso sulle finalità istituzionali degli enti, puo ritenersi utile una revisione della potestà tributaria, anche se gli enti medesimi esercitino tuttavia una utile azione, perseguendo fini connessi con quelli istituzionali E cio per accertare, quanto meno, se si renda necessario proporzionare la potesta tributaria, ad essi attribuita, agli interessi ora tutelati

3 — *Accertamento e riscossione delle entrate proprie dell'ente* — Nell'ampio quadro della gestione dell'ente sovvenuto dallo Stato, presenta peculiare rilievo il profilo dell'accertamento e della riscossione delle entrate proprie dell'ente medesimo

Non sfugge, invero, l'intimo nesso che lega la sovvenzione statale alle altre fonti di introito, poiche riesce evidente che la regolarita dell'afflusso alle casse dell'ente di tutte le entrate che gli sono proprie è *conditio sine qua non* per l'agevole perseguimento di quei fini, in considerazione dei quali lo Stato concede il suo contributo

D'altra parte, l'inaridirsi di tali fonti, e le conseguenti ripercussioni sulla vita economico-finanziaria dell'ente, potrebbero costringere a nuovi o maggiori interventi diretti della finanza statale

Da un punto di vista generale, deve ammettersi che non sempre si e mantenuto il coordinamento fra le esigenze degli enti e i mezzi per provvedervi Sopratutto è mancato il tempestivo adeguamento della misura delle entrate proprie degli enti in rapporto all'incremento delle spese e cio in conseguenza di un complesso di fattori (politici, finanziari, economici, sociali, ecc) ai quali si e già brevemente accennato

L'inconveniente e stato talora aggravato dalle difficolta incontrate nella riscossione delle entrate, a causa di resistenze frapposte dai soggetti tenuti a corrisponderle Fenomeno, questo, che ha assunto particolari aspetti, quando soggetti al pagamento erano, a loro volta, altri enti pubblici o comunque sovvenzionati, e quando il carico contributivo non gravava neanche direttamente od interamente su di essi, tenuti a versare quote trattenute ai lavoratori dipendenti

In questo delicato settore, la Corte non ha mancato, nell'esercizio del suo controllo, di dare altresì la sua collaborazione, provvedendo alle necessarie segnalazioni e provocando gli opportuni interventi delle Amministrazioni competenti

4 — *Impiego di capitali propri dell'ente* — Le considerazioni addotte per la regolarità dell'accertamento e della riscossione delle entrate proprie dell'ente, possono utilmente essere tenute presenti, con la necessaria adeguazione, in ordine all'impiego dei capitali propri dell'ente

L'opera dei rappresentanti della Corte ha sopratutto mirato ad impedire eventuali deviazioni, intese a permettere l'impiego di fondi per fini diversi da quelli istituzionali dell'ente

Affine a questo e il caso dell'impiego di fondi per fini diversi da quelli per cui erano entrati in possesso dell'ente Ed il caso si e presentato in particolare per gli istituti previdenziali, a causa del ritardo o della inadeguatezza dei provvedimenti normativi intesi ad assicurare la copertura di prestazioni imposte per fini previdenziali od assistenziali, o a causa della anticipata esecuzione venuta a darsi per ragioni sociali a tali prestazioni

Quest'ultimo caso non puo comunque ascriversi a titolo di addebito per l'ente, e porta soltanto a dovere segnalare la necessità di assicurare in sede normativa la tempestiva copertura degli oneri imposti allo stesso

Per l'altra ipotesi non si hanno da formulare osservazioni di carattere generale, ed è appena il caso di soggiungere che di fronte a situazioni particolari la Corte continuerà ad esplicare la sua vigilanza ed il suo intervento

5 — *Oneri per spese generali* — È questo un problema, che si e rilevato particolarmente delicato e complesso

Preliminarmente e da osservare che la tendenza generale e stata verso un aumento delle spese generali, talora con ritmo e con proporzioni maggori dell'aumento inevitabilmente connesso alla svalutazione della moneta

Il fenomeno nel suo complesso puo ritenersi di carattere contingente, anche in relazione all'assestamento, che non puo essere che graduale, delle attività degli enti nelle mutate situazioni

È pertanto da auspicare in questo campo una azione armonica da sviluppare di pari passo con la soppressione e la liquidazione degli enti, che non hanno piu ragione di esistere Ed al riguardo la Corte si ripromette di dare tutta la sua collaborazione alle Amministrazioni cui spetta di provvedere

Prescindendo, peraltro, da alcuni casi-limite in cui si e avuto uno sproporzionato, e sperabilmente transitorio, aumento delle spese generali, ha anche attratto l'attenzione della Corte dei conti la possibilità di adottare criteri univoci per giudicare nei casi singoli la entità delle spese generali Se cioè si possa valutare, con metro possibilmente uniforme, la corrispondenza dei mezzi assorbiti da siffatta « voce » ai principî basilari di una buona e regolare amministrazione

Non vi e dubbio che l'onere delle spese generali e l'elemento piu significativo del costo dei servizi e, quindi, anche della condotta economica delle gestioni

Si suole, anzi, porre a raffronto tale onere con altri elementi di bilancio (entrate dell'ente, ammontare delle altre spese) traendone indici percentuali di incidenza dell'uno sugli altri, ai fini di valutazioni comparative della gestione di uno stesso ente nel tempo o di gestioni di piu enti affini

Il sistema non sembra idoneo a consentire un giudizio convincente, poiche in genere manca una relativa uniformità dei componenti che concorrono a formare i termini del raffronto

Tuttavia il sistema, ove assunto nel limitato valore del suo empirismo, puo costituire un utile mezzo di indagine che facilita ed integra l'analisi dell'onere delle spese generali ed il giudizio di insieme sulla gestione

6 — *Gli oneri per il personale* — Nella analisi delle spese generali richiede una particolare attenzione l'onere per il trattamento economico del personale che, specialmente nel periodo piu recente, manifesta tendenza continua ad accrescersi, con riflessi assai sensibili sul costo assoluto e relativo della organizzazione degli enti

Hanno concorso a determinare questa situazione cause d'ordine sociale (impossibilità o difficoltà di riduzioni numeriche di personale esuberante alle effettive esigenze dei servizi) e cause d'ordine economico (adeguamento delle retribuzioni al mutato valore della moneta), ed è evidente che tali cause sfuggono ad azioni regolatrici ispirate ad indirizzi strettamente economici od alle situazioni particolari degli enti

Ma vi ha anche concorso un malinteso senso dell'autonomia, che ha portato gli enti a voler assicurare ai propri dipendenti un trattamento superiore a quello del dipendente dello Stato Ed e questo un aspetto, che richiede qualche rilievo, per un maggior adeguamento alla disciplina

Che, invero, l'autonomia degli enti ed istituti di diritto pubblico, sottoposti a vigilanza o a tutela dello Stato o al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a carattere continuativo, subisca delle limitazioni di carattere generale per quanto attiene al trattamento economico del personale, risulta in modo non dubbio dall'articolo 14, 4° comma, del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n 722, che ha posto il principio direttivo che i trattamenti dei dipendenti di tali enti debbano essere contenuti entro limiti non eccedenti il 20 per cento degli analoghi trattamenti fruiti dagli statali di grado parificabile E che trattisi per l'appunto di materia in cui l'autonomia subisce un limite per il dichiarato fine di attuare una perequazione con i trattamenti fruiti dai dipendenti statali e confermato dalle varie disposizioni legislative, che, richiamandosi esplicitamente al citato comma 4° dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n 722 del 1945, hanno autorizzato con una testuale disposizione gli enti anzidetti ad aggiornare le misure degli stipendi, degli assegni e delle paghe dei propri dipendenti entro i limiti dei miglioramenti man mano concessi ai dipendenti dello Stato, poiche riesce ovvio che l'autorizzazione postula *ex se* la esistenza di un limite che vada rimosso

Non sembra, quindi, dubbio che gli enti in parola debbano adeguarsi a tale esigenza, mantenendo il rapporto richiesto fra il trattamento del personale dipendente e quello concesso al personale dello Stato

Per gli enti privatistici sovvenzionati dallo Stato il trattamento del personale dipendente, dovendo adeguarsi alla sola regolamentazione privatistica del rapporto di lavoro, informata al principio di garantire un minimo di trattamento, non soggiace alle anzidette limitazioni giuridiche

Cio, peraltro, non toglie che le eventuali condizioni di maggior favore che si volessero ammettere per il personale degli enti in questione, rispetto ai minimi stabiliti legislativamente o attraverso la contrattazione collettiva, debbano ritenersi non giustificabili quando le condizioni economiche dell'ente sovvenzionato siano instabili od imperfette e richiedano o preludano all'ulteriore sacrificio finanziario della collettività attraverso nuove o maggiori sovvenzioni

Nell'un caso e nell'altro e sempre da ravvisare quella prevalenza del pubblico interesse, che e alla base stessa dei rapporti tra finanza statale e finanza degli enti, e deve percio spiegare la sua azione anche per indirizzarne la condotta economica delle gestioni secondo dettami di parsimonia ed anche di equita

La Corte, pertanto, non ha mancato di svolgere e si ripromette di intensificare su questo punto l'azione che le compete, e non mancherà di curare la raccolta, la elaborazione e la comunicazione al Parlamento di dati concreti sull'ordinamento e sul trattamento del personale degli enti sovvenzionati Potrà cosi anche essere soddisfatta la esigenza di una maggiore pubblicità, rilevata pure in sede parlamentare

7 — *Criteri per la valutazione dei beni patrimoniali* — La questione merita un accenno, sebbene essa interessi in misura assai diversa a seconda della natura degli enti

Per gli enti privatistici la materia e gia regolata dalle norme legislative sulle rivalutazioni patrimoniali per conguaglio monetario, le quali, peraltro, lasciano larga discrezionalita di decisione

Fra gli enti pubblici, alcuni, aventi finalità di immediato interesse, non hanno generalmente né motivo, né modo di disporre di beni patrimoniali di qualche rilievo Altri invece, per soddisfare precetti legislativi o regolamentari od esigenze tecnico-finanziarie, debbono costituire riserve od accantonamenti o dispongono di cospicui beni a carattere patrimoniale

La valutazione di questi beni ai fini della formazione dei conti consuntivi e stata operata con criterî diversi, e talora è rimasta inalterata, nonostante la variazione del valore della moneta

Una maggiore aderenza alla situazione reale potrà essere consigliabile non appena si sarà consolidata la stabilizzazione del valore della moneta, affinche i conti consuntivi meglio rispondano allo scopo di indicare l'andamento effettivo delle gestioni e la consistenza dei patrimoni

È evidente, d'altronde, che l'aggiornamento dei valori patrimoniali si rende necessario per la più esatta valutazione delle risultanze economiche delle gestioni attraverso la relazione che lega il patrimonio ed il suo reddito, con gli ammortamenti ed i profitti

La Corte si ripromette di avviare, nei limiti della sua competenza, la soluzione della questione nei sensi suespressi

CAPITOLO QUARTO

CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

1 — Ai fini della esposizione delle caratteristiche salienti delle gestioni finanziarie degli enti sovvenzionati dallo Stato, soggetti al controllo della Corte dei conti, vengono in rilievo alcuni elementi fondamentali e comuni

Per adottare un criterio organico in rapporto ad ogni gestione di cui si riferisce, gli elementi fondamentali e comuni di ogni ente vengono ricondotti a tre criterî sistematici di classificazione, e cioe

a) natura giuridica dell'ente,

b) scopo perseguito dall'ente,

c) rapporto tra l'ente e la finanza statale

Sulla natura pubblicistica o privatistica di ciascun ente, è peraltro da osservare, a conferma di quanto già detto, che non sempre riesce possibile una precisa determinazione

Il problema della distinzione fra ente pubblico ed ente privato che è già, in via generale ed astratta, uno dei piu complessi, è aggravato dalla lamentata imprecisione della terminologia legislativa Si aggiunga che tra gli enti incontrovertibilmente pubblici e gli enti inequivocabilmente privati, non puo negarsi l'esistenza di una «zona grigia» costituita da numerose creazioni, che presentano congiuntamente alcuni requisiti di carattere pubblicistico ed altri di carattere privatistico

È, tuttavia, da ricordare anche che, una volta stabilito che il controllo si esercita – come di fatto è – indipendentemente dalla natura dell'ente, la classificazione impostata su tale natura acquista soltanto rilievo indiretto

Ne va taciuto che l'esistenza stessa del controllo esercitato dalla Corte potrebbe di per se aggiungersi agli altri fattori discriminatori e concorrere alla individuazione della natura giuridica dell'ente

Maggior valore ha indubbiamente, sempre ai fini che qui interessano, la natura degli scopi perseguiti dall'ente

Di tali scopi viene fatta quindi opportuna enunciazione, con l'avvertenza, peraltro, che essi stessi si connettono e richiamano la individuazione della natura dell'ente

2 — Una classificazione, che qui si enuncia a titolo indicativo e non tassativo, consente di considerare le seguenti categorie

a) enti esercenti attività previdenziali, assistenziali e in genere sociali,

b) enti che perseguono fini meramente scientifici e culturali,

c) enti che, pur nella veste istituzionale e non corporazionistica, esercitano attività economiche in genere, ma non a scopo di lucro,

d) società costituite nella ordinaria veste privatistica e perseguenti attività economiche a scopo di lucro

L'elemento, infine, che appare di importanza fondamentale può essere rilevato dalla natura della sovvenzione statale, o, più precisamente, dalla natura del rapporto tra la finanza statale e l'ente sovvenzionato.

Riportandosi quindi alla situazione di fatto, e sulla base di considerazioni logiche, più che strettamente giuridico-amministrative, i rapporti fra la finanza statale e gli enti in argomento sono da riguardare sotto i seguenti punti di vista:

a) enti che godono di contributi, sovvenzioni, sussidî a carico del bilancio dello Stato:

b) enti, cui è attribuito un potere tributario;

c) enti che partecipano ad introiti erariali, di tasse, contributi, ecc.;

d) enti che hanno in godimento beni dello Stato;

e) enti che fruiscono di agevolazioni tributarie o di concessioni gratuite dell'uso di servizi statali;

f) enti il cui patrimonio sia stato costituito, in tutto od in parte, dal pubblico erario;

g) enti che godono di garanzia statale;

h) enti finanziati, in tutto od in parte, da alcuni degli enti inquadrati nelle precedenti categorie.