SEZIONE PRIMA

LA PARTECIPAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI: ORDINAMENTO ED ASPETTI GENERALI

PAGINA BIANCA

§ 1 — CRITERI SISTEMATICI DI COMPILAZIONE E CONTENUTO DELLA RELAZIONE

A) Gli enti soggetti al controllo fonti e mezzi del controllo

Gli enti al cui controllo la Corte dei conti ha partecipato e partecipa, risultano dall'elenco inserito al termine di questa Sezione

Ma l'elenco è solo parzialmente indicativo dei criteri che sono stati finora seguiti nella determinazione degli enti da assoggettare al controllo

È nota, del resto, la pluralità delle fonti da cui deriva attualmente la materiale partecipazione della Corte dei conti, attraverso un suo magistrato, al controllo degli enti sovvenzionati (1) In un primo tempo ed in applicazione dell'articolo 1 del regio decreto 8 aprile 1939, n 720, spettava al Ministro per le finanze di indicare nominativamente gli enti da assoggettare al controllo, e da ciò derivava, ove non fosse già prevista dalle norme istituzionali degli enti, la partecipazione della Corte al controllo mediante la designazione di un magistrato che integrava la composizione dell'organo di controllo In prosieguo di tempo si provvide, e anche tuttora si provvede, disponendosi, con le norme istitutive di nuovi enti, la inclusione di un magistrato della Corte dei conti nei collegi sindacali o di revisione, siffatta procedura comporta, all'opposto della precedente, che la partecipazione al controllo, anziche derivare da una preliminare dichiarazione o determinazione di assoggettamento, unifica in un solo atto, con duplice efficacia, la partecipazione e l'assoggettamento (2)

Non sfugge, certamente, ad una analisi penetrante, l'importanza che assume anche nei riflessi meramente formali, l'evoluzione che si è operata nel tempo

La partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, quale è riconosciuta e confermata dalla Costituzione, si concreta ora nello inserimento, sia pure in diversa forma, di un magistrato designato dall'Istituto negli organi di revisione degli enti, onde potrebbe affermarsi che alla lettera del precetto costituzionale faccia materialmente riscontro il mezzo strumentale di controllo, preminente se non unico, posto a disposizione della Corte ai fini di cui trattasi

L'analisi delle fonti e dei mezzi di controllo è anche chiarita, soggiungendo che, ne periodo 1941-1943, furono assoggettati al controllo della Corte dei conti, con determinazione del Ministro delle finanze, n 66 enti, nel periodo 1944-1947, furono assoggettati al controllo della Corte, con la inclusione di un magistrato negli organi di revisione, n 17 enti, e che, infine, nel periodo post-costituzionale 1948-1953 (giugno), furono assoggettati al controllo della Corte n 73 enti o attraverso l'inclusione di un magistrato negli organi di revisione o attraverso la nomina di un magistrato abilitato ad esercitare le funzioni di

---

(1) In punto di fatto, va chiarito che la Corte dei conti ha segnalato, anche nei rapporti con il Governo, che qualcuno degli enti, che hanno relazioni notevoli e riflessi cospicui rispetto alla finanza pubblica, non sono stati assoggettati al controllo della Corte o hanno ritenuto di doverne contestare la legittimità L'elenco degli enti che viene ora reso noto vale naturalmente anche per facilitare la conoscenza delle esclusioni, ma può essere utile ad un fine più generale Si può, infatti, affermare che gli enti di maggiore importanza al cui controllo la Corte attualmente non partecipa sono pochi, resta aperto il problema del limite di interessi concreti o di rapporti al disotto del quale la partecipazione della Corte al controllo non troverebbe giustificazione appropriata, ma a tal riguardo non può non riconoscersi che quando tali interessi o rapporti siano di modesta entità, e siano anche nettamente localizzati senza riflessi diretti od indiretti in campo nazionale, la partecipazione al controllo della Corte dei conti risponda ad una esigenza meno sentita, in connessione del resto alla natura ed ai fini di tale partecipazione

(2) Vedi anche la *Parte generale* della presente relazione pagg 28-29

controllo ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione indipendentemente dal suo inserimento nell'organo di controllo

Ulteriori indicazioni analitiche valgono a precisare che i 66 enti dichiarati soggetti al controllo nel periodo 1941-1943 (articolo 3 del regio decreto 8 aprile 1939, n 720) si distinguono a seconda che la Corte eserciti il riscontro o con un delegato che integra l'organo di revisione quando esista (n 20 enti), oppure con un delegato che eserciti funzioni di riscontro in mancanza dell'organo di revisione (n 5 enti) od, infine, con un magistrato che faccia istituzionalmente parte dell'organo di revisione in virtù delle norme proprie dell'ente (n 41 enti)

Nel periodo immediatamente pre-costituzionale la figura del delegato al riscontro non ha avuto applicazioni, essendosi provveduto all'inserimento di magistrati della Corte negli organi di revisione degli enti controllati

È caratteristico, invece, del periodo più recente un ritorno alla figura del delegato al controllo, con posizione ed attribuzioni diverse da quelle proprie del primo periodo Così – per citare il caso più recente – l'articolo 15 della legge 10 febbraio 1953, n 136, sulla istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi (E N I), dispone « Assiste alle sedute del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale un magistrato della Corte dei conti, per l'esercizio del controllo spettante alla stessa Corte ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione » (1)

Nello stesso periodo è da notare una diversa disciplina della figura e della posizione del magistrato chiamato a far parte dei Collegi sindacali e degli organi di revisione Giova, a proposito, ricordare l'ordinamento dei controlli della Cassa del Mezzogiorno (articolo 21 della legge 10 agosto 1950, n 646), che pone la esigenza dell'esercizio « continuativo » della funzione del Collegio sindacale, presieduto da un magistrato della Corte dei conti (2)

B) Aspetti e problemi di carattere generale premessa

Gli aspetti ed i problemi essenziali e generali della partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli enti sovvenzionati, intesi ad integrare ed aggiornare la relazione della Corte 1950, sono prospettati non in rapporto alle singole situazioni, ma in un duplice ordine di riflessi di carattere più vasto

Si sono, infatti, ricollegati gli elementi comuni delle situazioni singole, quali vengono via via rilevati e riferiti nel corso delle gestioni, per dedurne indirizzi e criteri d'insieme da sottoporre ad analisi, dai risultati di queste analisi si è cercato di dedurre la necessità o la utilità di interventi della Corte nel corso delle gestioni o di suggerimenti o di proposte di modifiche in sede normativa

Non sono qui da anticipare indicazioni e precisazioni in ordine al concreto svolgimento ed ai risultati dell'azione che la Corte ha potuto finora esercitare nei limiti e con i mezzi posti dall'ordinamento attuale

Ma sembra indispensabile attirare l'attenzione sulla circostanza che qualsiasi valutazione dell'attività passata e presente e qualsiasi previsione dell'attività futura, quali che ne possano essere gli ordinamenti, sarà rispondente alla realtà nella misura che terrà conto della natura e delle caratteristiche del controllo

È, sopratutto, da notare che l'azione di controllo attribuita alla Corte dei conti sulle gestioni statali, sia ordinarie che ordinate in forma autonoma, quali ad esempio le ferrovie

---

(1) Altre norme analoghe si trovano nell'articolo 4 del decreto-legge 8 maggio 1948, n 1364, per l'Azienda minerali metallici italiani, nel decreto legislativo 7 maggio 1948, n 1182, per il Comitato di collegamento per l'alimentazione e l'agricoltura (F A O), nell'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 1948, n 1314, per la Mostra d'Oltremare e del lavoro italiano nel mondo, nell'articolo 8 del nuovo statuto dell'Opera nazionale di assistenza all'Italia Redenta approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1951, n 1830

Per un giudizio intorno a tale forma di partecipazione vedi resoconto delle discussioni della Camera dei deputati sul disegno di legge per la istituzione dell'E N I (seduta 24 maggio 1950, pag 37250)

(2) In riferimento ad altre recenti norme che, peraltro, non riproducono la situazione della Cassa del Mezzogiorno, confronta la legge 25 luglio 1952, n 949, che agli articoli 29 e 48 disciplina la composizione ed il funzionamento del Collegio dei sindaci, rispettivamente, per l'Istituto centrale per il credito a medio termine e per la Cassa per il credito alle imprese artigiane

dello Stato, e sostanzialmente diversa dalla partecipazione attribuita alla Corte nel controllo sulle gestioni degli enti sovvenzionati Diversità sostanziale che si manifesta non solo nei modi e nei limiti dell'intervento della Corte, ma anche nei fini da raggiungere

Sembra, pertanto, che l'azione della Corte dei conti possa utilmente essere inquadrata in uno schema caratterizzato dall'ampiezza più che dalla penetrazione del controllo e tenda ad accertare e coordinare principî e situazioni in una sintesi che riassuma di ciascuna gestione i riflessi istituzionali, giuridico-amministrativi ed economico-finanziari Poi, risalendo dal particolare al generale, cerchi di trarre dagli elementi acquisiti indicazioni ed indirizzi valevoli non solo per i singoli enti ma anche per l'attività, considerata nel suo complesso, al cui esercizio sono predisposti

C) Analisi delle singole gestioni struttura, contenuto, limiti

Le analisi delle singole gestioni degli enti che compongono la « seconda sezione » della relazione non esauriscono l'argomento

Per non ritardare la presentazione di questa relazione, le analisi si riferiscono infatti ad una parte – peraltro notevole, per numero, importanza e periodo di tempo esaminato – degli enti assoggettati al controllo la lacuna sarà colmata – con l'esaurirsi di ulteriori accertamenti e raccolta di atti e documenti, tuttora in corso – nella occasione della prossima relazione al Parlamento (biennio 1951-1952)

In quella occasione sara anche riferito per gli enti, pure compresi nell'elenco, la cui istituzione e il cui funzionamento sono posteriori all'anno 1950

La Corte si ripromette maggiore tempestività nella presentazione delle relazioni e maggiore completezza anche negli elementi da sottoporre al Parlamento (1)

Qui si ravvisa giovevole precisare ai fini dell'esame e della consultazione del documento, che ognuna delle relazioni analitiche è distinta in due parti la prima intesa a dare un sommario cenno dell'ordinamento dell'ente, la seconda dedicata più propriamente alla illustrazione analitica dell'andamento e delle risultanze della gestione finanziaria distintamente per ogni esercizio

A meglio collegare le due parti è inserito fra esse, quale premessa all'analisi finanziaria, un quadro delle caratteristiche piu salienti della gestione, sia nei riflessi organici connessi all'ordinamento, agli scopi ed alla concreta attività dell'ente, sia nei riflessi economico-finanziari e nei conseguenti movimenti di ordine positivo e di ordine negativo che si sono verificati nel decennio

In tal modo, l'analisi della gestione finanziaria, nella sua naturale ed inevitabile uniformita dovuta alla prevalenza dei dati numerici, ne risulta ravvivata, di maggiore interesse e di più agevole valutazione

Per assicurare alla trattazione un opportuno equilibrio, tenuto anche conto del relativo minor interesse che offrono le gestioni più lontane, all'analisi delle gestioni stesse è stata data maggiore ampiezza in rapporto all'epoca più vicina del loro svolgimento

Alla sostanziale uniformità nella struttura delle relazioni singole che compongono la « seconda sezione », non fa riscontro analoga uniformita di contenuto

È unico generalmente l'ordine con il quale sono espressi gli argomenti essenziali, ma lo svolgimento di tali argomenti, e cioè il contenuto e l'ampiezza delle relazioni, sono assai difformi Ciò è da attribuire a cause oggettive e soggettive

Primaria, tra le cause oggettive, il lungo periodo di tempo che abbraccia questa prima relazione sugli enti, e le vicende gravi e mutevoli che hanno influito ed hanno condizionato l'azione degli enti stessi

Soggettivamente, debbono considerarsi, rispetto agli enti, i lunghi periodi di gestioni commissariali, il frazionamento dell'attività durante il periodo dell'occupazione, la diversa

---

(1) La Corte, pur riconoscendo la necessita di coordinare le determinazioni degli organi di vigilanza sui conti consuntivi delle gestioni dei singoli enti con la sua relazione al Palamento, non ha avuto modo finora di dare integrale attuazione a tale intendimento

La difformità delle norme e degli indirizzi sull'esercizio della vigilanza ne sono state la causa principale Si deve, perciò, prescindere per le gestioni cui si riferisce con la presente relazione da esplicite indicazioni in ordine alle pronuncie degli organi di vigilanza sulle gestioni stesse

Si dà opera perché anche questa lacuna possa essere colmata

composizione degli organi volitivi e di controllo e così via Le relazioni si susseguono nell'ordine alfabetico, non essendo sembrato che nell'attuale fase, tuttora di orientamento, fossero acquisiti elementi sufficienti per adottare un criterio di classificazione organico e sistematico (vedasi Parte generale, pagg 42 e 43)

D) Gli atti contabili finali delle gestioni indirizzi presenti e futuri circa la loro presentazione

La illustrazione analitica dell'andamento e delle risultanze delle singole gestioni finanziarie è naturalmente connessa con gli atti contabili finali delle relative gestioni (bilanci e conti) Questi atti, peraltro, non fanno parte nella loro formazione integrale della relazione, per intuitive ragioni d'ordine pratico e contingente in riflesso al lungo periodo che abbraccia questa prima relazione della Corte dei conti Si è ritenuto sufficiente di riportare nel testo della illustrazione analitica, e con opportuno commento, gli elementi e dati numerici più importanti o più significativi che compongono gli atti finali di gestione di ogni ente

Ma anche a questo proposito la Corte non ritiene di aver così disegnato un definitivo indirizzo Anzi, nel ricordare che la legislazione pre-costituzionale prescriveva la comunicazione integrale al Parlamento dei conti e dei bilanci dei singoli enti, la Corte ravvisa che siffatto principio sia da riportare in vigore, non appena, superate le attuali contingenze, la Corte potrà riferire al Parlamento con tempestività più adeguata allo svolgimento delle gestioni

§ 2 — LA PARTECIPAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI ORDINAMENTO ED ESERCIZIO DEL CONTROLLO

A) La natura del controllo attribuito alla Corte dei conti

Non è superfluo rammentare che la Corte dei conti, trattando nella parte generale del suo controllo sugli enti sovvenzionati, ha posto talune premesse e formulato precisi riferimenti e riserve, che si sono dimostrati giustificati e conservano tuttora validità (1)

Appare ora conveniente tornare sull'argomento ed, innanzi tutto, completare e chiarire la qualifica che fu, in quella sede, attribuita all'azione della Corte dei conti rispetto agli enti sovvenzionati

Si assunse, allora, la nozione di «controllo ispettivo» avendosi riguardo alla sua finalità indirizzata a porre il Parlamento in condizione di giudicare dell'impiego di quella parte della finanza pubblica che è gestita al di fuori del bilancio statale Onde si disse che la Corte è per quest'azione l'*occhio* del Parlamento

È chiaro che siffatta finalità attinge la sua principale giustificazione nel cosiddetto principio della «unità del bilancio», per cui, in regime di democrazia, le rappresentanze popolari debbono poter giudicare dell'impiego dei mezzi finanziari pubblici considerati nella loro totalità Il che, tuttavia, non implica che debbano ricondursi a rigorosa unità anche i mezzi strumentali attraverso i quali le rappresentanze popolari sono poste in grado di esprimere i loro giudizi

La nozione di controllo ispettivo non è da inserire negli schemi classici del controllo amministrativo e del controllo giurisdizionale e giustifica, anzi postula, un campo di indagini che non può essere né ristretto ad un mero controllo di legittimità e nemmeno identificato con un penetrante controllo di merito La natura singolare e varia degli enti sovvenzionati, la loro origine e la loro struttura, così come la precipua finalità del particolare controllo pongono la esigenza di conoscere quale sia la condotta degli enti, nei fatti ed atti di gestione, per poterne trarre gli elementi di relazione al Parlamento Si tratta, quindi, di azione pre-

---

(1) Per quanto attiene all'ordinamento dato dalla Corte all'esercizio di questa sua attività, ne fu riconosciuto il carattere empirico a causa della insufficiente legislazione (pagg 19 e 30), mentre, in ordine ai mezzi di cui dispone, fu chiarito che essi sono ancora quelli apprestati dalla legge del 1939 con le insufficienze e le incertezze relative (pagg 12 e 19) È da aggiungere che siffatte circostanze acquistano tutto il loro rilievo se si pone mente alle finalità dell'azione della Corte (pag 15), ma sopratutto alla sua natura (pagg 17-30-31)

paratoria per l'esercizio di un controllo essenzialmente politico azione preparatoria senza diretti mezzi giuridici di decisione, ma, in quanto mezzo di accertamento, fornita di ampiezza ed autonomia di poteri di indagine

A persuadere che una siffatta impostazione del problema corrisponde ai precetti e si adegua alle esigenze concrete giova sottolineare che un controllo di mera legittimità non avrebbe ovviamente concreta efficacia per l'assenza, in molti casi, di una sufficiente base normativa, cui riferire la legittimità del comportamento dell'ente, segnatamente in ordine alla procedura di formazione delle dichiarazioni di volontà attraverso le quali si estrinseca l'attività dell'ente stesso (1)

D'altra parte non deve ritenersi precluso al magistrato delegato della Corte di compiere accertamenti e di muovere osservazioni anche di merito, e tanto meno una siffatta preclusione potrebbe essere operativa nei riguardi dell'opera di accertamento e di relazione riservata alla Corte come Istituto

Il controllo della Corte dei conti nei riguardi degli enti sovvenzionati sembra dunque più propriamente caratterizzato da ampiezza di facoltà e di poteri di accertamento e di indagine il cui esercizio, sia autonomo sia in concorso con altri organi, non è fine a se stesso, eppercio non si concreta in un giudizio e in una decisione che sia valida da sola o direttamente ad impedire la formazione od il corso degli atti dell'ente

L'azione sindacatoria esercitata dalla Corte va invece inquadrata nella successiva valutazione rimessa ad altro organo (il Parlamento) della quale assume la funzione preparatoria essenziale.

E poiche questa definitiva valutazione è di carattere politico, è conseguenziale che la sfera del potere di indagine non comporti limitazioni né di materia, ne di tempo, ne di luogo e che postuli e giustifichi l'opportuno collegamento con l'azione di vigilanza degli organi delle amministrazioni statali ma su cio si tornerà fra breve

Per concludere queste sommarie indicazioni che hanno, ovviamente, solo carattere di orientamento sembra potersi affermare che il controllo della Corte sugli enti sovvenzionati si differenzia dagli altri compiti istituzionali della Corte (controllo di legittimità sugli atti del Governo e controllo finanziario sulla gestione del bilancio dello Stato) perché si esercita nei confronti di enti dotati di autonomia ed in concorso ai sistemi di vigilanza e di tutela che sono propri di queste gestioni

Per gli enti sovvenzionati il ciclo degli ordinari controlli di legittimità e di merito, quando siano previsti, può svolgersi e concludersi anche indipendentemente dall'intervento della Corte L'azione della Corte, come Istituto, che costituisce la premessa al controllo parlamentare, non incide dunque necessariamente sulle altre azioni che la precedono, ma può efficacemente concorrere ad assicurarne il compiuto e tempestivo svolgimento e poi a riassumerne i risultati, con visione d'insieme nei riflessi generali d'ordine economico-finanziario

B) L'esercizio del controllo l'ordinamento, i mezzi, i limiti

Se la Corte non ha un potere di diretto intervento presso i singoli enti, nel rispetto della loro autonomia istituzionale e delle funzioni di vigilanza attribuite agli organi dell'amministrazione statale competente, non puo nemmeno ritenersi estranea alla vita dell'ente, della quale è in grado di seguire lo svolgimento nelle sue essenziali manifestazioni attraverso il magistrato che concorre a comporre od integra l'ordinario organo di controllo

Della forma di controllo così realizzata si dirà più propriamente in appresso, qui appare lecito anticiparne un giudizio di insieme, fondato sulla considerazione che il sistema attua la «partecipazione» ed assicura un'ampiezza di indagine adeguata alla natura del controllo *de quo*

Nel rispetto delle competenze istituzionali dell'ente e degli organi di vigilanza, la Corte non si è posta limiti alla facoltà di accertamenti facendosi anche carico, là dove se ne è manifestata la possibilità, di promuovere l'intervento degli organi di vigilanza

Dell'azione, di non dubbia efficacia, così esercitata e che, specialmente nell'ultimo periodo, si è estesa e consolidata è detto in sede propria

---

(1) Da un riflesso più generale ed astratto potrebbe anche rilevarsi che nella specifica materia degli enti sovvenzionati il controllo di legittimità non varrebbe nemmeno a garantire al cittadino il retto comportamento dell'ente con il quale entra in rapporti

Nell'esame dei mezzi attraverso i quali si esercita il controllo, acquista rilievo anche il suo aspetto pratico attinente al modo attraverso il quale ha luogo la partecipazione

Si è già detto al riguardo che si può avere la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti al Collegio dei sindaci dell'ente od anche la designazione di un magistrato con funzioni di riscontro (delegato della Corte) presso l'ente

Premesso che, quanto ai risultati del controllo, le due forme si equivalgono, si possono tuttavia formulare, in base all'esperienza, due considerazioni, una delle quali attiene alla natura degli enti soggetti al controllo e l'altra riflette più propriamente le condizioni per attuare concretamente la partecipazione della Corte dei conti

La prima considerazione parte dal dato di fatto che la partecipazione, autonoma o no, del magistrato della Corte negli organi di controllo dell'ente è attuata indifferentemente per gli enti pubblici o per le società a partecipazione di Stato (1)

L'altra considerazione attinente al modo di partecipazione del magistrato della Corte agli organi di controllo riprende l'alternativa che fu già posta dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel 1948 e cioè se la partecipazione debba avvenire inserendo organicamente il magistrato nei detti organi, oppure attribuendogli posizione e funzione autonoma L'alternativa è ormai da risolvere, sebbene finora l'adozione di uno o dell'altro mezzo non sembra avere rispondenza assoluta o precisa alla preferenza da dare all'uno o all'altro indirizzo

Solo può dirsi che la partecipazione al controllo in modo differenziato meglio si adegua alla natura ed alle esigenze dell'azione sindacatoria e meglio si addice all'Istituto ed ai suoi magistrati

C) L'esercizio del controllo (seguito) l'ordinamento attuale ed il precetto costituzionale

I — *I presupposti della indagine*

A questo punto si pone la domanda se l'ordinamento attuale, rimasto sostanzialmente immutato da quando fu istituito in applicazione della legge 19 gennaio 1939, n 129, risponda anche al precetto dell'articolo 100 della Costituzione ed alle esigenze concrete

Le Sezioni Riunite della Corte che, nell'ottobre 1948, furono investite dell'esame del problema concernente l'attuazione dell'articolo 100 della Costituzione, ritennero che, comunque si volesse considerare la partecipazione della Corte al controllo sugli enti sovvenzionati, non fosse possibile prescindere dall'inserire la Corte stessa nel sistema degli ordinari controlli attraverso l'azione personale dei magistrati Trattavasi unicamente di determinare se l'azione personale del magistrato della Corte dovesse attuarsi inserendolo negli ordinari organi di controllo oppure attribuendogli gli stessi poteri e le stesse funzioni spettanti ai componenti degli organi di controllo senza che entrasse a comporli La scelta, cioè, tra una autonomia limitata (com'è ora) o più accentuata nella partecipazione della Corte al sistema degli ordinari controlli (vedasi *Parte generale,* capitolo I, pag 19)

Ma questo problema è stato già delineato nelle pagine precedenti, conviene ora passare a determinare se gli altri suoi termini siano rimasti immutati dal 1948 ad oggi

La relazione che la Corte presenta ha, non certamente ultimo tra gli scopi, anche il fine di offrire elementi di valutazione oggettiva

Ed è anche a tale intento che si dà qui notizia dei criteri e degli indirizzi cui si è ispirata la Corte nella continuazione della sua azione dopo l'entrata in vigore della Costituzione

Va, anzi, chiarito che la Corte né con gli studi del 1948, né con la relazione al Parlamento del 1950, con la quale indicò le basi dell'ordinamento in atto ed i maggiori suoi problemi, ritenne di aver data risposta affermativa al dubbio sulla rispondenza dell'ordinamento al precetto costituzionale

Le indagini e gli studi successivi hanno avuto un duplice indirizzo individuazione di ogni possibilità di perfezionamento dell'ordinamento attuale, ricerca comparativa di eventuali diversi ordinamenti

---

(1) Nel confermare a questo proposito che la partecipazione è prevista o nei provvedimenti adottati a suo tempo per l'attuazione della legge del 1939 o nelle disposizioni particolari, anche di statuto, dei singoli enti, non sembra superfluo rilevare l'assenza di ostacoli d'ordine giuridico a che la partecipazione sia anche disposta mediante apposite clausole convenzionali inserite negli accordi tra l'ente, pubblico o privato, e l'amministrazione statale per la eventuale disciplina di rapporti finanziari ed economici

II — *Alcune indicazioni sulla interpretazione dell'articolo 100 della Costituzione*

L'ulteriore indagine volta a determinare se la retta attuazione dell'articolo 100 richieda o comporti innovazioni radicali al sistema istituito con la legislazione pre-costituzionale, non ha condotto a risultati diversi da quelli cui la Corte pervenne già nel 1948

La nozione di « partecipazione al controllo » testualmente accolta dal precetto costituzionale, senza riferimenti specifici a radicali innovazioni sia nel campo del controllo particolare, sia negli aspetti più generali, conforta questa conclusione

D'altra parte, sebbene nemmeno dai lavori preparatori della Costituzione siano da desumere indicazioni categoriche sul modo attraverso il quale deve attuarsi la partecipazione, non può trascurarsi di dare il dovuto rilievo alla circostanza che il sistema della legge del 1939, imperniato precisamente su di una forma di partecipazione che potrebbe definirsi tipica, era in atto in quel tempo

Invero, non sembra soltanto di mero valore formale la diversità tra i due termini che, a norma dell'articolo 100 della Costituzione, qualificano i compiti della Corte rispetto all'amministrazione dello Stato (« esercita » il controllo di legittimità, ecc) e rispetto agli enti sovvenzionati dallo Stato in via ordinaria (« partecipa » al controllo, ecc)

Ora, se si pone mente che i due vocaboli corrispondono, con sufficiente precisione, alla situazione quale era al momento della promulgazione della Costituzione, appare persuasiva la conclusione che il Costituente non abbia, nemmeno per il controllo sugli enti, ravvisato la esigenza di radicali innovazioni, ma piuttosto la necessità di una aggiornata disciplina del sistema di partecipazione in atto

Lo stesso riferimento « ai casi ed alle forme » secondo cui la « partecipazione » deve essere regolata dal legislatore ordinario, non sembra contraddire la conferma implicita del sistema

È così, pur nelle incertezze e nella insufficienza della legge del 1939, la Corte ha posto cura, nel continuare l'esercizio della funzione confermatale dalla Costituzione, di evitare, per quanto potesse dipendere dalla sua azione, tanto che fossero accentuati le forme ed i mezzi del controllo, quanto che ne fossero attenuati i principî e gli indirizzi già accolti

Ma a proposito di interpretazione dell'articolo 100 della Costituzione cade acconcio far cenno anche ad un'altra questione Si pone, infatti, la opportunità di chiarire se il termine « gestione finanziaria » che l'articolo 100 adotta per definire l'attività sindacatoria della Corte dei conti debba essere inteso in senso tecnico, epperciò comporti implicitamente una qualificazione restrittiva degli enti soggetti al controllo È noto, infatti, che, tecnicamente, alla gestione finanziaria si contrappone la gestione economico-patrimoniale quella, disciplinata da previsioni la cui formazione è obbligatoria e la cui approvazione, da parte dei competenti organi interni ed esterni, ha carattere vincolante per i responsabili della gestione, questa, invece, lasciata alla discrezionalità dei responsabili della gestione, i quali, quand'anche formino previsioni o piani di azione, non sono giuridicamente vincolati alla loro osservanza In concreto, le procedure ed i vincoli che caratterizzano la gestione finanziaria integrano la figura dell'ente pubblico, ed in contrapposto la gestione economico-patrimoniale è propria degli enti di natura privatistica

Ma non pare che la terminologia adottata dal precetto costituzionale possa considerarsi nel suo significato strettamente tecnico, che non corrisponde in concreto alla distinzione propriamente giuridica ed indubbiamente pacifica fra ente pubblico ed ente privato e se si pone mente che numerosi ed importanti enti pubblici, dichiarati tali dallo stesso precetto legislativo, sono sottratti alle procedure ed ai vincoli propri delle gestioni finanziarie in senso tecnico, deve concludersi che la terminologia adottata dalla norma costituzionale non è valida per qualificare gli enti da assoggettare al controllo, ma piuttosto per qualificare la natura del controllo, ponendolo in armonia e non in contrapposizione con l'attività, pure di controllo ma più vasta, anche se talora meno penetrante, degli organi di vigilanza

III — *Condizioni per l'esercizio del controllo rispetto dell'autonomia degli enti*

Quale che sia l'interpretazione che voglia darsi al precetto costituzionale, debbono, in ogni caso, farsi salve tre diverse esigenze

la conservazione dell'autonomia degli enti,

la tempestività del controllo,

il coordinamento del controllo con l'azione di vigilanza ministeriale

Sul primo punto è appena il caso di confermare che è esigenza elementare del controllo sugli enti la conservazione delle facoltà e dei poteri discrezionali di gestione economica e finan-

ziaria spettanti istituzionalmente agli organi volitivi E ciò sia per gli enti privatistici, per i quali tale autonomia è riconosciuta e fatta salva dalla legislazione civile, sia per gli enti di natura pubblica, la cui autonomia è assicurata di solito dalla legislazione speciale o particolare e costituisce la base essenziale, la ragione prima della creazione dell'ente pubblico

Si manifesta così non meritevole di ulteriore indagine la interpretazione della norma costituzionale che pretendesse di attribuire alla Corte una funzione sindacatoria penetrante e decidente e quindi atta ad influenzare la condotta dell'ente distogliendone le dirette responsabilità

Ed una chiarificazione su questo punto non deve essere intesa solo come determinazione di un limite tra l'organo sindacatore e l'ente sottoposto a sindacato, ma anche come una preclusione a chiedere o presumere dall'azione dell'organo sindacatore risultati che non gli possono competere

Ciò non vuol dire – come del resto è stato già chiarito – che alla Corte spetti un'attività meramente esteriore e formale, non ravvisandosi, oltre tutto, alcuna incompatibilità fra il rispetto dell'autonomia dell'ente, e l'accertamento che la sua condotta sia uniformata al rispetto delle norme di legge, di regolamento, di statuto, ed alle esigenze ed ai criteri obiettivi di opportunità

IV — (seguito) *Tempestività dell'esercizio del controllo*

Ma accettando il più largo concetto dell'autonomia dell'ente, perché l'esercizio del controllo non si traduca in attività meramente formale ed esteriore occorre anche, anzi pregiudizialmente, che tale esercizio sia tempestivo Tempestività che va intesa in senso assoluto in rapporto allo svolgersi dei fatti ed alla formazione degli atti di gestione

Si pone allora la scelta fra le forme classiche di controllo, preventivo, concomitante e successivo, di quella che si presuma più rispondente al precetto costituzionale ed alle sue finalità

Il controllo preventivo non sfugge ad una esigenza primordiale che ne condiziona non solo la validità ma la stessa possibilità di esercizio non si concepirebbe, infatti, un controllo preventivo che non fosse anche accompagnato da una pronuncia sulla legittimità o sulla opportunità degli atti o dei fatti di gestione Si può ammettere, e di fatto si verifica, che siffatta forma di controllo trovi la sua espressione nelle funzioni di vigilanza sugli enti, che sono attribuite alle Amministrazioni centrali dello Stato

Ma, in tale ipotesi, il problema dell'autonomia viene contemporaneamente risolto nei limiti che il legislatore ravvisi necessari' si hanno, cioè, almeno nel campo degli enti sovvenzionati che qui interessa, situazioni definite nelle quali non sembra possa inserirsi una funzione di controllo preventivo spettante alla Corte dei conti che, oltre tutto, costituirebbe una sicura interferenza nell'azione di vigilanza E soprattutto inciderebbe sulla autonomia e sulla agilità di azione che costituiscono di regola le ragioni essenziali della creazione stessa dell'ente o della attribuzione ad esso di funzioni di pubblico interesse

In conclusione, su questo punto sembra potersi affermare che il controllo preventivo di mero accertamento non è concepibile, mentre il controllo preventivo con poteri decisori presuppone la limitazione dell'autonomia dell'organo controllato entrambe le ipotesi escludono che possa adottarsi siffatto controllo per l'attuazione dell'articolo 100 della Costituzione nel punto relativo agli enti sovvenzionati

Ma nemmeno un controllo meramente postumo sembra aderente alla norma costituzionale Un controllo postumo che ovviamente potrebbe esercitarsi in prevalenza, se non unicamente, mediante l'esame degli atti finali di gestione (conti consuntivi e bilanci di esercizio, relazioni degli organi amministrativi e di revisione, ecc) anche quando offrisse larghe possibilità di indagini e di accertamenti, non potrebbe assicurare la raccolta di elementi di valutazione e di giudizio che si acquisiscono, invece, e soltanto, seguendo la vita dell'ente, nelle sue manifestazioni volitive ed attive

D'altronde anche la stessa possibilità di integrazione di atti ufficiali con richieste di informazioni e notizie ed anche con dirette indagini è condizionata nella sua utilità ed efficacia ad una esigenza di tempestività che ripropone, sia pure in termini meno acuti, il punto centrale del problema che interessa

Ma una considerazione d'ordine forse più tecnico che giuridico o politico va anche formulata, ed inerisce alla essenza stessa del controllo, in quanto esame della rispondenza di un atto o di un fatto ad un precetto o ad una esigenza

La questione si pone in precisi termini dialettici Il riscontro postumo esercitato sugli atti finali di gestione, anche se integrati dalle relazioni degli organi di amministrazione e di

controllo, non può comportare di regola giudizi sostanzialmente difformi da quelli già resi da altri organi (segnatamente dagli organi di vigilanza) per la impossibilità materiale di addivenire ad analisi degli elementi conclusivi racchiusi nei conti consuntivi o nei bilanci di esercizio

Quali elementi avrebbe, invero, la Corte e quali potrebbe desumere dagli atti ricevuti, per legittimare un giudizio che sia di opposizione a quelli già pronunciati dagli organi che hanno concorso alla gestione o la hanno già controllata ?

D'altra parte, deve escludersi che possa affluire alla Corte la documentazione originale degli atti di gestione Ma, anche ammesso che, superando le intuibili difficoltà pratiche, la Corte sia messa in grado di prendere cognizione, nella sua sede o nella sede dell'ente, di tutti i carteggi e documenti, quale concreta efficacia può attribuirsi ad un esame che, oltre ad essere praticamente difficile e cronologicamente tardivo, presenterebbe necessariamente caratteri di genericità e di astrattezza ?

Ecco perché non sembra che il dilemma della efficacia del controllo, nel rispetto dell'autonomia degli enti, comporti soluzioni diverse da quelle già sperimentate

Ne varrebbe obiettare che è postumo il controllo che la Corte esercita sui rendiconti amministrativi e sui conti giudiziali, dovendo al riguardo obiettarsi che tali atti, essendo accompagnati dalla integrale documentazione corrispondente all'intera e bene individuata fase della gestione, hanno una propria autonomia

Bisognerebbe rifarsi, per identificare un controllo postumo esercitato sugli atti finali di gestione, al sistema proprio delle società per azioni, che riserva una procedura similare ai singoli soci ed alla loro assemblea

Ma si verte in un campo tutt'affatto diverso anche per le esigenze che lo caratterizzano ed, in ogni modo, siffatta procedura non potrebbe ricondursi alla nozione comune e corrente di controllo ed innoverebbe radicalmente agli ordinamenti pubblicistici Per questi, infatti, al termine *controllo* corrisponde, piuttosto, una azione materiale di comparazione fra una norma ed un atto od un fatto, fra una decisione ed un fine da conseguire, e non una valutazione assunta e resa su risultati finali e complessivi

Non si vuole qui accreditare l'opinione, peraltro largamente diffusa, secondo la quale il controllo postumo, non discostandosi molto dalla constatazione del fatto compiuto, è per definizione inefficace Si vuole soltanto affermare che là dove manca qualsiasi possibilità di indagine o di intervento preventivi, il controllo consuntivo non può, da solo, assicurare la regolarità di gestione e nemmeno consentire un giudizio tempestivo e completo della gestione stessa

Ecco perché è sembrato alla Corte che la sua azione non potesse indirizzarsi verso l'esame degli atti finali di gestione, riservato, invece, alle Assemblee legislative e che, per rendere tale esame praticamente possibile e concretamente utile, l'intervento della Corte previsto dalla Costituzione dovesse intendersi, attesa anche la posizione dell'Istituto, rispetto al Potere esecutivo, come mezzo di accertamento continuo ed immediato per conto ed ai fini del controllo parlamentare (1)

Ne va trascurato che il coordinamento fra l'azione della Corte dei conti e la vigilanza ministeriale, attuato ora nel sistema del controllo concomitante con risultati di notevole rilievo e di cui si dà conto in seguito, verrebbe del tutto a mancare ove si dovesse accogliere il principio del controllo postumo

È chiaro che le forme di controllo postumo, quale che ne sia la struttura, rendono indubbiamente meno grave il carico degli oneri e delle connesse responsabilità dell'organo sindacatore L'esame di una gestione eseguito a distanza di tempo e quando gli elementi concorsi a comporre le risultanze hanno spiegato tutta la loro efficacia, non solo consente di giovarsi di valutazioni più caute e fondate su elementi di maggiore consistenza e certezza, ma è altresì meno impegnativo In nessun caso poi, se non in quello di palese omissione, coinvolge l'organo di controllo sui giudizi negativi interessanti determinati atti o fatti od atteggiamenti

Ma, poiche la minore efficacia del sistema è concordemente riconosciuta, non è sembrato alla Corte di poter così declinare la maggior somma di oneri e di responsabilità che le derivavano dalla legislazione pre-costituzionale

---

(1) Si prescinde, infine, dal considerare fra le forme di controllo postumo quello che si esercita dalla Corte sulle aziende autonome statali Sebbene tale forma trovi la sua origine nell'autonomia delle aziende, non vi sono altri motivi di identità con gli enti sovvenzionati che sono anzi ordinati in modo diverso e sono provvisti in via ordinaria di organi di controllo che non hanno riscontro nelle aziende autonome

Dalle difficoltà o dalle insufficienze delle altre forme di controllo sembra dunque sufficientemente lumeggiata la possibilità che la partecipazione così, come finora è stata intesa ed adeguata, risponda al precetto costituzionale ed alle esigenze concrete (1)

Del resto, tutte le leggi che successivamente alla Costituzione si sono occupate del controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato hanno stabilito o la forma di controllo con la partecipazione di un magistrato della Corte nel Collegio dei sindaci o la forma di controllo con la destinazione di un magistrato per l'esercizio di un'azione autonoma sindacatoria (confronta § 1, lettera A)

V — (seguito) *Coordinamento del controllo con l'azione ministeriale di vigilanza*

La Corte ha sempre ritenuto che la sua azione sindacatoria dovesse coordinarsi con l'azione di vigilanza ministeriale, in modo che potesse attingersi a fini di utilità e di interesse collettivo

I termini della questione si pongono essenzialmente sulla posizione reciproca dell'azione ministeriale di vigilanza e della partecipazione al controllo della Corte dei conti

È noto che anche l'azione di vigilanza rientra nel sistema dei controlli, anzi ne è una delle forme più comuni e compiute

Ma, riconosciuta questa posizione teorica, si deve escludere che la norma costituzionale, nonostante i suoi presupposti ed i suoi fini, debba essere intesa nel senso che la partecipazione al controllo da parte della Corte abbia riferimento anche all'azione di vigilanza ministeriale

Oltre tutto, l'azione di vigilanza, dovendo tradursi in determinazioni concrete (visti ed approvazioni), che talora rientrano nella competenza di più di un Ministero, ben difficilmente potrebbe comportare interventi della Corte che siano congiuntamente tempestivi ed efficaci

D'altra parte, la partecipazione della Corte all'azione di vigilanza porrebbe anche delicate questioni sulla posizione e sulla responsabilità delle Amministrazioni che esercitano la vigilanza, le cui soluzioni non parrebbero nemmeno inerenti all'attuazione del precetto costituzionale

Poste queste premesse, è tuttavia sembrato che la esclusione della Corte dei conti dal partecipare a quella forma di controllo che si realizza mediante la vigilanza ministeriale non escluda, peraltro, l'utilità del collegamento fra le due azioni in modo che esse, lungi dall'ignorarsi, procedano parallelamente secondo i propri specifici presupposti e fini, tutti ispirati al pubblico interesse

La Corte non ha atteso che la questione così posta trovasse la sua soluzione legislativa, ed ha rilevato ed ha dato opera affinché nell'ordinamento in atto si attuasse, nei limiti del possibile, un principio di coordinamento fra la sua partecipazione al controllo e l'azione di vigilanza ministeriale

Vi sono, infatti, situazioni nelle quali eventuali deviazioni dell'ente controllato non sopportano interventi decisivi degli organi di controllo, anche per non turbare l'autonomia dell'ente, ma si prestano invece ad interventi ostativi o repressivi legittimamente esercitati, in virtù dei poteri loro attribuiti, dagli organi di vigilanza

Ond'è sembrato alla Corte che tra l'azione prevalentemente di accertamento e di indagine sugli atti e sui fatti di gestione (esercitata dai suoi magistrati presso gli enti, partecipando organicamente alla composizione dei Collegi sindacali oppure partecipando ai lavori dei Collegi stessi in modo autonomo ed, in entrambi i casi, anche con poteri propri di riscontro), e la relazione che la Corte deve fare, come Istituto, al Parlamento sulle gestioni finanziarie degli enti, potesse utilmente inserirsi un'attività concreta e positiva, attraverso la collaborazione della Corte con gli organi di vigilanza, per assicurare la migliore regolarità, formale e sostanziale, delle gestioni

Non, dunque, sovrapposizione e nemmeno contrasto tra un'attività e l'altra, ma concorso ad un fine comune

---

(1) Anche la definizione di « *ispettivo* » che si ritiene attribuibile al controllo parlamentare sembra suffragare i suespressi indirizzi l'azione della Corte, preparatoria di quel controllo, non può non assumere caratteristiche conformi, prima fra tutte la tempestività degli accertamenti rispetto allo svolgimento delle gestioni, onde necessità di accertamenti concomitanti ed anche capillari

La Corte, per tradizione, per i compiti d'Istituto, per la specifica competenza dei suoi magistrati, per l'azione stessa che esercita presso i vari enti, offre possibilità di valutazioni obiettive, giuridiche, economiche, pratiche che possono assai utilmente concorrere nel rendere l'azione degli organi di vigilanza più pronta ed efficiente

Ed anche per la possibilità di indagini e di sintesi su problemi e su questioni di carattere generale e comune, non è da disconoscere l'utilità del concorso che la Corte dei conti può dare

Siffatto indirizzo ha caratterizzato l'azione della Corte nel tempo più recente, anche in riflesso a situazioni ed a considerazioni rilevate e formulate nelle discussioni parlamentari e nella stampa

Ne fanno fede tra l'altro le istruzioni impartite e rinnovate ai propri magistrati (1), ed i rapporti istituiti con le amministrazioni centrali, dei cui concreti termini si dà conto nel prosieguo

Sulla scorta della esperienza acquisita sembra lecito affermare che attraverso il coordinamento così operato, che, in genere, ha riportato l'adesione delle amministrazioni, l'azione della Corte ha raggiunto maggiore concretezza superando anche le posizioni di accentuato astrattismo che spesso riducono l'efficacia dell'azione di controllo

VI — (seguito) *Conclusioni*

La relazione che la Corte presenta al Parlamento e che in sintesi dà la misura delle possibilità della partecipazione al controllo com'è stato finora ordinato, si presenta non solo come la risultante di accertamenti sulle singole gestioni, ma anche come sintesi, determinazione ed enunciazione di problemi e soluzioni di portata generale

La «partecipazione» della Corte al controllo ad essa attribuito dal precetto costituzionale è stata dunque intesa come un inserimento della Corte stessa nel sistema degli ordinari controlli, per l'esercizio autonomo di facoltà d'indagine, di accertamento e, ove consentito, di intervento e, nello stesso tempo, per integrare l'azione propria del sistema nei riflessi giuridici e tecnici e per assicurare meglio lo svolgimento dei compiti (funzionamento degli organi collegiali di controllo e dell'azione di vigilanza)

Con siffatto indirizzo si può anche ritenere soddisfatto un duplice ordine di esigenze parallele, e cioè la conservazione dell'autonomia degli enti sovvenzionati e la conoscenza compiuta e tempestiva della loro azione, conoscenza che è conseguenziale alla gestione di pubblico denaro che ad essi è affidata

La «partecipazione», così com'è ordinata, ha consentito alla Corte non soltanto di assumere elementi sulle gestioni finanziarie dei singoli enti, ma anche d'individuare questioni e problemi che hanno riflessi più ampi e generali e sui quali Governo e Parlamento possono utilmente intervenire nella sede competente Di questo aspetto della partecipazione si dà conto qui di seguito

Qui, ed in via conclusiva, deve ricordarsi che gli strumenti attraverso i quali la Corte ha finora svolto la sua azione sono quegli stessi che furono apprestati dalla legislazione precostituzionale e, per giudicarne l'idoneità, deve pur considerarsi che gran parte del tempo durante il quale operarono rappresenta un periodo eccezionale della vita della Nazione alle difficoltà che deve superare ogni nuovo ordinamento si sono aggiunte quelle derivanti da circostanze imprevedibili e di peso eccezionale, che soltanto in quest'ultimo periodo sono state in buona misura superate

È, comunque, da ritenere che più cospicui risultati saranno raggiunti se sarà assicurata alla Corte la possibilità di operare con tempestività e con idoneità di mezzi apprestati dalla legge, che la Costituzione prevede

---

(1) Istruzioni 26 febbraio 1949, n 634/12, 16 dicembre 1949, n 4413/14, 13 marzo 1950, n 1392/12, 3 agosto 1950, n 3880/14, 26 gennaio 1951, n 6726/14, 7 maggio 1951, n 2065/14, 16 dicembre 1952, n 5654/14, 18 dicembre 1952, n 5735/14

§ 3 — LA PARTECIPAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI IL RISULTATO NEGLI ASPETTI GENERALI, OSSERVAZIONI, RILIEVI E PROPOSTE

Gli argomenti che si espongono in questo paragrafo non sono tutti inediti per la maggior parte di essi si integra ed aggiorna quanto fu riferito nella *Parte generale* (1)

A) Della natura giuridica degli enti, degli ordinamenti amministrativi e contabili, della formazione degli atti finali di gestione

Permane, nei termini e con i riflessi già enunciati, la insufficienza delle norme istituzionali per dare una precisa qualificazione giuridica a taluni degli enti assoggettati al controllo

Il problema sembra poter trovare al riguardo soluzione sopratutto attraverso un costante indirizzo in sede legislativa allorché si procede alla formazione di norme istituzionali per nuova disciplina o per riforma dell'ordinamento e del funzionamento di enti sovvenzionati

Meglio ancora con la determinazione specifica delle caratteristiche che debbono possedere gli enti a seconda della natura giuridica che si intende attribuire ad essi

Frattanto, nei limiti delle possibilità che sono offerte dalla interpretazione delle norme legislative o dalla formazione di norme regolamentari, la Corte procede, di intesa con le amministrazioni che esercitano la vigilanza sugli enti e con gli enti stessi, nella soluzione o nell'avviamento a soluzione delle questioni connesse al problema in oggetto

La Corte interviene anche per suggerire riforme di ordinamenti amministrativi e contabili intese ad indurre elementi di precisazione e di chiarificazione ed a superare o ad attenuare gli ostacoli che possano derivare dalla imperfezione delle norme istituzionali

Ed è appena il caso di rilevare che l'azione della Corte come istituto integra e completa quella più immediata esercitata dai magistrati che fanno parte dei Collegi sindacali o di altri organi di revisione (2)

L'azione dei magistrati della Corte che esercitano il riscontro presso gli enti e quella dell'Istituto ha avuto modo di esplicarsi anche nel campo prevalentemente tecnico, ma non privo di riflessi anche sostanziali notevoli, attinente ai criteri di formazione dei bilanci di esercizio e dei conti consuntivi

Ha ravvisato e ravvisa, al riguardo, la Corte che alla formazione degli atti finali di gestione dell'ente sovvenzionato, sia esso di natura privatistica o di natura pubblicistica, debba

---

(1) Vedasi, per la *Parte generale*, il capitolo III, pagg 32 e seguenti

(2) Nei suoi risultati più significativi sono da segnalare perché promosse dalla Corte o da essa validamente affiancate

le modifiche delle norme e degli ordinamenti del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, in parte attuate, in parte in stato di avanzato studio da parte dei Ministeri del lavoro e del tesoro,

le disposizioni già attuate e gli studi in corso da parte del Ministero dell'agricoltura per disciplinare le gestioni degli enti di riforma fondiaria di recente istituzione

Al riguardo merita di essere segnalato il vivo interesse prestato dal Ministero dell'agricoltura alle segnalazioni ed ai suggerimenti della Corte per la disciplina dell'ordinamento e del trattamento del personale, dei servizi di tesoreria e di cassa e, soprattutto, degli atti di amministrazione, concernenti gli acquisti, i servizi, le forniture, ecc Per questi atti non può, infatti, trascurarsi l'opportunità di mutuare dagli ordinamenti dello Stato e degli enti pubblici in genere, e nella maggior misura possibile, norme ed indirizzi collaudati dall'esperienza, conciliando anche le esigenze, solo apparentemente divergenti, della rapidità nell'azione amministrativa e della sua regolarità sostanziale e formale

Ed ancora, relativamente agli enti di riforma, la Corte vigila d'intesa con il Ministero dell'agricoltura, per assicurare la tempestiva formazione e presentazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi e presta la sua collaborazione per addivenire al coordinamento della duplice approvazione (ministeriale e legislativa) dei bilanci preventivi (vedansi al riguardo articolo 15, commi 2° e 3° della legge 12 maggio 1950, n 230, articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 17 ottobre 1950, n 862, articoli 1 e 2 della legge 21 ottobre 1950, n 841, e leggi di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura per gli esercizi 1951-52 e 1952-53)

presiedere, pur nella osservanza delle norme generali e particolari, la tempestività e la chiarezza della resa del conto e la precisione e la semplificazione dei rapporti dell'ente con lo Stato (1)

B) Rilievi cui dà luogo l'esercizio della vigilanza ministeriale sugli enti sovvenzionati

I — *Mezzi e modi di esercizio della vigilanza*

Alle considerazioni che furono espresse nella *Parte generale* (pag 34) ed a quelle che precedono (§ 2, V) sono ora da aggiungere talune fondamentali precisazioni

Risolto il problema della compatibilità dell'esercizio della vigilanza ministeriale sugli enti sovvenzionati con il controllo parlamentare degli stessi enti, e segnalato che il coordinamento fra la vigilanza ministeriale e la partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli enti, coordinamento efficacemente perseguito dalla Corte stessa, ha dato buoni risultati, le precisazioni che seguono riguardano l'esercizio della vigilanza secondo le concrete situazioni

La Corte ha già segnalato che la disciplina dell'esercizio della vigilanza, riguardata nei suoi aspetti più generali, difetta di uniformità e di coordinamento, ciò che induce ad auspicare, se non una sistemazione unitaria derivante da legislazione di portata generale, almeno una formulazione di principi fondamentali e di criteri generali E poiche la esigenza di siffatto indirizzo si è fatta più certa ed imperiosa, sembrano utili maggiori precisazioni

Si deve aver riguardo alla materia che può formare oggetto dell'azione di vigilanza ed ai mezzi e strumenti attraverso i quali essa può esercitarsi

Se, in astratto, può ritenersi assoggettabile a vigilanza tutta l'attività dell'ente pubblico, è noto che, secondo la legislazione positiva e la prassi, l'esercizio della vigilanza si manifesta sopratutto con l'approvazione formale da parte dell'organo di vigilanza di determinati atti dell'ente prima della esecuzione ed anzi come condizione della validità o della efficacia degli atti stessi, con il potere dell'organo di vigilanza di sostituirsi all'ente inadempiente nella formazione di determinati atti e potere di sciogliere l'ordinaria amministrazione dell'ente e di sottoporla a gestione commissariale, con l'approvazione degli atti finali di gestione (2)

I mezzi e strumenti attraverso i quali si svolge l'azione di vigilanza sono essenzialmente gli ordinari canali dell'attività amministrativa e più precisamente quelle branche delle amministrazioni centrali che hanno competenza nel settore proprio dell'ente soggetto a vigilanza

Ma, in realtà, quale mezzo, piu che di azione, di collegamento fra l'organo di vigilanza e l'ente vigilato, sono da inserire le rappresentanze della stessa amministrazione vigilante negli organi di amministrazione (consigli di amministrazione – comitati esecutivi, ecc) e di controllo (collegi sindacali o di revisione) dell'ente vigilato

È stato al riguardo osservato che il sistema può dar luogo a difficoltà nella determinazione dei compiti e delle responsabilità non essendo poi agevole determinare un limite fra l'azione che lo stesso individuo è chiamato a compiere quale componente dell'organo di vigilanza e quello che egli compie partecipando alla gestione dell'ente vigilato

---

(1) A questo proposito può essere ricordata l'iniziativa della Corte, resa possibile dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n 1042, che chiama un magistrato al controllo sulla gestione delle società concessionarie di ferrovie, tramvie, ecc , per una migliore formulazione, nei bilanci d'esercizio, delle voci attinenti ai rapporti con l'Erario

In seguito alle segnalazioni della Corte per l'esatta impostazione dei rapporti tra le Società concessionarie e l'Erario, il Ministero dei trasporti (sentito anche il Ministero del tesoro) impartiva disposizioni affinché i bilanci delle aziende concessionarie fossero ispirati a criteri uniformi e fosse, soprattutto, disciplinata e contenuta l'iscrizione delle « quote di disavanzi » presuntivamente sanabili mediante sussidi integrativi dello Stato

Questa soluzione, sebbene non sufficiente a risolvere interamente il problema come fu posto dalla Corte, ha costituito, intanto, un indubbio elemento di chiarificazione

La recente legge 2 agosto 1952, n 1251, che reca disposizioni per l'esercizio e il potenziamento delle ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione ha, successivamente, posto il problema in termini diversi

(2) È appena il caso di avvertire che ciò va riferito agli enti sovvenzionati di natura pubblicistica, mentre gli enti sovvenzionati di natura privatistica ed in specie le società per azioni a partecipazione di Stato, presentano situazioni del tutto difformi

È, peraltro, da considerare che diversamente da quanto si può notare nel campo dei rapporti fra lo Stato e gli enti autarchici territoriali, che è caratterizzato anche da una netta separazione di compiti, nel campo degli enti sovvenzionati, anziché separazione, si ha, piuttosto, identità di compiti

Si assume in conseguenza che la partecipazione dei rappresentanti dell'amministrazione all'attività dell'ente sovvenzionato si presenta come il mezzo più efficace per assicurare il collegamento ed il coordinamento fra l'amministrazione statale e l'ente

Ritenuto che il coordinamento ed il collegamento siano indispensabili dal lato tecnico, qualche perplessità sembra doversi manifestare nell'attività più propriamente amministrativa e, comunque, appare necessario impedire che la contemporanea presenza in organi diversi dello stesso ente di funzionari della medesima amministrazione ponga in essere delicate situazioni di dipendenza gerarchica, con la conseguente difficoltà di assicurare in ogni caso l'indipendenza di giudizio e di azione

Ed è ovvio che quanto sopra espresso vale anche per il caso in cui la vigilanza dell'ente sia attribuita, non ad una sola amministrazione, ma congiuntamente a più amministrazioni Ipotesi, questa, non infrequente, che postula anche la determinazione aprioristica della competenza di ciascuna amministrazione specialmente nella eventualità di diversa posizione e competenza specifica (1)

II — *L'oggetto della vigilanza*

Sull'altro aspetto del problema, che è indubbiamente il più importante, e cioè sull'oggetto della vigilanza (atti soggetti ad approvazione e potere dell'organo di vigilanza), la difficoltà più viva e sentita risiede nella incertezza della materia sulla quale la vigilanza deve esercitarsi

Manca spesso, nell'ordinamento degli enti, la indicazione degli atti da sottoporre al visto dell'autorità di vigilanza Una determinazione che abbia efficacia impegnativa per tutti gli enti appare, quindi, opportuna

A titolo indicativo si possono enumerare fra gli atti che, per il loro carattere e per la loro natura, non dovrebbero sfuggire all'esercizio della vigilanza, i seguenti

bilancio preventivo e conto consuntivo,
regolamenti di amministrazione,
ordinamento e trattamento del personale,
spese che impegnano il bilancio per un ciclo pluriennale,
mutamenti patrimoniali

Con lo stabilire principî inspirati ad uniformità e ben individuati, si concorrerà di sicuro a dare all'azione di vigilanza una struttura più solida, a togliere le attuali incertezze sulla estensione dell'azione di vigilanza e sull'autonomia degli enti, e ad assicurare la possibilità di svolgimento appropriato ed ordinato dell'attività degli enti (2)

Non meno necessaria ed urgente appare anche la disciplina del potere sostitutivo dell'autorità di vigilanza

Si ha qui riguardo sopratutto alle facoltà di scioglimento delle amministrazioni degli enti e di nomina dei commissari

È necessario che queste facoltà siano normativamente preordinate in modo che il grave provvedimento che incide sull'autonomia degli enti abbia adeguata giustificazione e sia, in ogni caso, limitato nel tempo (3)

Meglio se vorranno stabilirsi, in via di principio, procedure e garanzie tendenti ad assicurare le indicate finalità

Su questo punto la Corte non ha omesso in ripetute ed anche recenti occasioni di porre due distinte e precise esigenze

---

(1) Una azione di vigilanza, con proprie caratteristiche, è quella attribuita al Ministero del tesoro, e per la sua natura e per i suoi scopi sembra da considerare come una integrazione della vigilanza attribuita agli altri Ministeri

(2) L'azione della Corte dei conti trova nella incertezza attuale ostacoli non indifferenti e talora insuperabili per fare sì che l'azione di vigilanza sia pronta ed efficace

(3) A conferma, anzi a conforto, della sua azione la Corte ricorda qui il recente voto emesso in sede parlamentare in occasione dell'esame del disegno di legge per la istituzione dell'E N I , impegnan- il Governo una volta che fosse sciolta l'ordinaria amministrazione a ricostituirla nel termine di sei senza giovarsi della facoltà di proroga di un altro semestre

La prima, riferita alla necessità di por termine alle gestioni commissariali che durano da lungo tempo, e l'altra alla legittimità delle deliberazioni del Commissario che eccedano l'ordinaria amministrazione (1)

Le due esigenze, in realtà, si riassumono nel carattere straordinario e temporaneo della gestione commissariale, che deve limitarsi nel tempo e, quanto alla competenza, agli atti di ordinaria amministrazione, salvi i provvedimenti anche straordinari che fossero richiesti, nell'interesse dell'ente, da eventi imprevisti

Nella situazione attuale si è assunto che costituisce remora alla ricostituzione delle ordinarie amministrazioni la necessità di promuovere preventivamente l'aggiornamento legislativo delle norme istituzionali in rapporto alle mutate situazioni politiche, economiche e sociali del Paese

È da auspicare, pertanto, che al riguardo si provveda con ogni cura e premura, tanto più che alcuni degli enti in questione traggono i mezzi finanziari per il loro funzionamento da forme di imposizione più o meno dirette la cui disciplina, che risale ad oltre un decennio richiede appropriato aggiornamento agli attuali indirizzi costituzionali, politici e sociali (2)

C) Le valutazioni patrimoniali

Il problema può ritenersi attinente all'esercizio della vigilanza ed ai criteri di amministrazione inerenti alla formazione degli atti finali di gestione

Fu già detto (*Parte generale*, pagg 41-47) che il problema si poneva soltanto per gli enti pubblici, attesa, per gli enti di natura privatistica, la esistenza di apposite norme legislative, sebbene inspirate a criteri di larga discrezionalità

La più recente disciplina della materia (legge 11 febbraio 1952, n 74) ha posto nuovamente il problema dell'applicabilità agli enti pubblici delle norme sulla rivalutazione dei patrimoni Ma ciò sembra da escludersi

Come la precedente legislazione, anche la legge del febbraio 1952 non è esplicitamente diretta agli enti pubblici e non pone l'obbligo di effettuare la rivalutazione, ma solo statuisce nuove modalità di impiego dei saldi di rivalutazione, nuovi più adeguati coefficienti, e pone come termine utile per l'applicazione della legge la data del 31 dicembre 1953, e ciò ai fini dei riflessi fiscali avvenire

In proposito occorre sottolineare che in occasione della discussione della legge in sede parlamentare fu esclusa la sua applicazione agli enti pubblici, pei quali, secondo le dichiarazioni del Ministro delle finanze, occorrerebbe apposito provvedimento

Allo stato delle cose dunque, la materia delle valutazioni patrimoniali degli enti pubblici deve ritenersi tuttora regolata dalle norme dei rispettivi ordinamenti

Premesso questo, sembra, tuttavia, utile, nella ipotesi che la materia debba essere soggetta a disciplina d'ordine generale, attirare l'attenzione sugli aspetti comuni e particolari del problema, riferito agli enti pubblici rispetto alle imprese private

La esigenza di adeguare i valori dei beni patrimoniali a quello corrente, è comune a tutte le gestioni, sia pubbliche che private

Ed infatti, le norme della legislazione privatistica e di quella pubblicistica, così come le disposizioni dei singoli ordinamenti che prescrivono determinati criteri per la valutazione dei beni patrimoniali, sono dettate da comuni presupposti di sincerità e di chiarezza, dei bilanci e dei conti

E non deve trarre in inganno se tali norme sono formulate in modo da impedire artificiose alterazioni in aumento dei valori di costo o di acquisto, perché è quella la situazione che occorre disciplinare quando sia stabile il valore della moneta

Il problema è, dunque, unico e si concreta nella ricerca della coincidenza fra il valore di bilancio attribuito ai beni patrimoniali ed il loro valore reale espresso dalla moneta corrente al momento della formazione del bilancio stesso

---

(1) Tali questioni hanno, in più casi, formato oggetto di concrete segnalazioni della Corte ai competenti organi di vigilanza (Ministeri del tesoro, dell'agricoltura, dell'industria, ecc)

(2) Da notare, al riguardo, che è stato comunicato alla Presidenza del Senato in data 3 gennaio 1953 un disegno di legge (n 2765) con il quale si chiede la delega al Governo dei poteri per la riforma della legislazione relativa agli enti costituiti per lo svolgimento di attività inerenti alle attribuzioni dei Ministeri dell'industria e dell'agricoltura

Per mantener fede a questo principio in periodi di alterazione dei valori monetari è da far ricorso ad una nuova valutazione dei beni, quantunque la esigenza di sincerità e di chiarezza possa, in ipotesi, esser fatta salva anche continuandosi ad indicare il valore dei beni quale era al momento dell'acquisizione di essi, ma facendosi nello stesso tempo risultare l'epoca cui la relativa valutazione risale

La reale importanza e la difficoltà di provvedere alle rivalutazioni patrimoniali degli enti pubblici non sembra peraltro risiedere nel meccanismo da adottare, quanto, sopratutto, nelle conseguenze economico-finanziarie della rivalutazione

Precisamente, la esigenza di chiarezza e di sincerità dei bilanci che, nell'ente pubblico, interessa la collettività, può essere fatta sostanzialmente salva determinando valori monetari aggiornati per i beni componenti del patrimonio, ma contemporaneamente disciplinando l'impiego dei maggiori valori così risultanti

E poiché questo è un problema economico-finanziario, prima che un problema giuridico, non appare sufficiente, per la conveniente disciplina della materia, il solo riferimento alla legislazione vigente, tanto più che finora non è stata esplicitamente affrontata la situazione degli enti pubblici

Sono ancora da tener presenti per detti enti la diversa natura e la diversa funzione dei beni patrimoniali

È noto che l'ente pubblico forma il patrimonio, per citare le ipotesi più comuni, o con avanzi di gestione costituiti a riserva senza specifica finalità, o con beni d'uso adibiti ai servizi per i quali l'ente è predisposto, o con riserve obbligatoriamente precostituite in rapporto a specifiche finalità ed obblighi dell'ente, e così via

Ora, siffatte diversità di situazioni sembrano postulare difformità di indirizzi, pur se intesi al fine comune di dare al risultato della rivalutazione impieghi che non siano inspirati a necessità contingenti od a superare momentanee difficoltà La Corte, per suo conto, mentre ravvisa di dover vigilare perché le esigenze suaccennate siano rispettate, non riterrebbe superfluo che, in via legislativa, fossero eliminati i dubbi e le incertezze che tuttavia caratterizzano questo punto

D) Le partecipazioni azionarie

Questo argomento, che inerisce in parte anche a quanto testé espresso in ordine alle rivalutazioni patrimoniali, ha già formato oggetto di sommaria impostazione nella *Parte generale* (vedasi pag 33)

Sono ora da dare alcune precisazioni anche in vista delle situazioni concrete che si sono di recente manifestate e che hanno suggerito specifici interventi

È noto che le partecipazioni azionarie degli enti sovvenzionati o costituiscono una forma pura e semplice di impiego di capitali e quindi attengono ad una finalità puramente economica, oppure a questa finalità, che ovviamente non può mai mancare, si aggiungono, con carattere prevalente, altre finalità d'ordine tecnico ed organizzativo, inerenti al perseguimento stesso degli scopi propri dell'ente

Nella prima ipotesi, come si è già rilevato, la sottoscrizione o l'acquisto di titoli azionari trova il suo limite e la sua disciplina nelle norme istituzionali e nei criteri di amministrazione indotti alla ricerca del più utile impiego delle disponibilità finanziarie

Ben diversi riflessi presenta l'altra ipotesi, che nei suoi aspetti profondi e caratteristici induce ad un frazionamento dell'attività dell'ente attraverso altri organi privatistici che esercitano una parte dell'attività propria dell'ente o attività affini

A chiarire i cennati riflessi giova tener presente alcuni casi concreti sui quali la Corte dei conti ha ritenuto di dover intervenire

Per l'importanza delle partecipazioni e per le conseguenze che ne sono derivate, si indicano, innanzi tutto, le partecipazioni dell'Istituto Nazionale Assicurazioni a società di diritto privato, esercenti forme assicurative diverse dal ramo vita Le partecipazioni avevano quale fine essenziale la partecipazione indiretta dell'Istituto ad attività assicurative che non poteva esercitare direttamente essendone impedito dai suoi ordinamenti

Rinviando a quanto si dirà in proposito in sede propria e cioè riferendo sulla gestione dell'I N A , qui è da porre in rilievo che l'Istituto si è trovato ad estendere il suo intervento finanziario oltre al capitale sociale sottoscritto per le partecipazioni, accollandosi perdite che avrebbero dovuto subire le società collegate

Quindi, ed in via generale, se un ammaestramento può mai trarsi dalla non lieta vicenda, esso induce ad escludere che attraverso le partecipazioni possano conseguirsi dall'ente pub-

blico in modo più economico determinati risultati Quanto meno l'alea insita in tali partecipazioni non risolve affatto il problema del minimo mezzo

Altri casi di partecipazioni riguardano il ricorso a tale mezzo per raggiungere finalità proprie dell'ente pubblico Specialmente negli enti pubblici che esercitano attività economica devesi notare una certa tendenza a ricorrere alle partecipazioni, anche attraverso la diretta creazione di società di diritto privato cui vengono attribuiti scopi rientranti nelle finalità dell'ente o ad essi connessi

La Corte ha accertato che spesso gli scopi assegnati alle società collegate, per quanto genericamente connessi con l'attività dell'ente medesimo, abbracciano un più vasto campo di azione che è o può essere estraneo ai fini propri dell'ente

E così ha dovuto rilevare, richiamando l'attenzione degli organi di vigilanza, che, in via di massima, si deve escludere che i compiti attribuiti ad una società collegata possano assorbire le più importanti funzioni istituzionali dell'ente che vi partecipa e che esso deve invece assolvere in modo diretto

Ha rilevato, inoltre, la impossibilità di consentire che gli scopi delle società collegate siano, come pure talora accade, indicati nei relativi statuti in modo ampio e generico, perché ciò implica la possibilità che l'ente sia così attratto indirettamente ad attività che non gli sono proprie e senza sufficienti remore di limiti e di controlli quali si addicono al maneggio di pubblici valori

La Corte intende perseguire su questi indirizzi anche se essi non hanno finora trovato valutazioni e consensi concordi da parte degli organi di vigilanza (1)

E) Gli oneri per spese di carattere generale

I — *Il costo dei servizi nei suoi aspetti essenziali*

Nell'analisi delle gestioni finanziarie dei singoli enti (Sezione seconda) sono posti in evidenza gli oneri per le spese generali anche mediante opportuni indici comparativi sulla incidenza di tali spese rispetto ad altri elementi del bilancio

Ma l'importanza ed il valore indicativo di tali elementi non sono assoluti come gia si chiarì nella parte generale della relazione (vedansi pagg 40 e 41)

L'importanza delle voci di bilancio che rappresentano l'onere in oggetto e notevole perché si tratta di organismi che gravano sulla finanza pubblica e sono in prevalenza aziende di erogazione e non di produzione di beni Del resto anche quando si tratti di aziende ordinate a fini economici non viene per ciò meno la necessità che il loro costo sia riferito all'interesse collettivo, ed al fine sociale che ne è la caratteristica differenziale rispetto all'impresa privata

La Corte, pertanto, ritiene e conferma l'intendimento di fornire al Parlamento, segnatamente in questo campo, elementi di valutazione singoli e comparativi

E cio perché siano resi ostensibili gli elementi di giudizio sul costo della gestione dei singoli enti, specialmente in ordine ai criteri di organizzazione dei servizi ed ai relativi costi

Il piano di attività che in questo campo si ravvisa più utile ed opportuno comporta l'estensione della indagine oltre il dato puramente economico del costo dei servizi

Si tratterebbe, in concreto, di raccogliere ed elaborare non solo gli elementi del costo dei servizi ma anche quelli relativi ai criteri di organizzazione e di funzionamento perché se ne possano dedurre valutazioni di indirizzi e di metodi

Dall'analisi delle varie strutture, quale si puo desumere dagli elementi acquisiti dai magistrati della Corte e dagli atti ufficiali degli enti, e senza menomamente interferire nella organizzazione e nell'attività dei singoli enti, sarebbero da trarre principî generali di ordinamento e di funzionalità per offrire al Parlamento la maggior copia di elementi opportunamente elaborati, atti a rendere più agevole e proficuo l'esercizio della funzione ad esso attribuita

II — (seguito) *L'ordinamento ed il trattamento del personale degli enti sovvenzionati*

Come già segnalato nella parte generale (pag 41), gli oneri per il trattamento economico del personale tendono costantemente ad accrescersi in correlazione anche con gli aumenti del trattamento economico dei dipendenti statali

---

(1) Il Ministero del tesoro, invece, si è, in più occasioni, manifestato concorde agli indirizzi segnati dalla Corte

La Corte si era ripromessa di curare la raccolta, la elaborazione e la comunicazione alle Camere di dati concreti sull'ordinamento e sul trattamento del personale degli enti sovvenzionati, anche per soddisfare la esigenza, rilevata pure in sede parlamentare, di una maggiore pubblicità

A questo impegno si assolve ora, parzialmente, con alcune specifiche indicazioni degli indirizzi e degli oneri in riflesso agli enti di maggiore rilievo, contenute nelle singole relazioni che seguono

È, viceversa, mancata la possibilità di completare l'indagine e sopratutto di concluderla con un esame comparativo, ritenuto come lo strumento più efficace per dedurne conclusioni d'ordine generale La impossibilità di completare l'indagine è da ascrivere alla natura stessa della materia, al numero ed alla diversità degli enti, alla diversità di ordinamenti, ma anche quando siffatte cause potessero essere superate, riuscirebbe ugualmente difficile spingere l'indagine e concluderla con l'esame comparativo di cui si è fatto cenno

L'esame troverebbe, infatti, il suo fondamento, anzi la sua necessità, nel disposto dell'articolo 15, 4° comma, del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n 722, che limita il trattamento economico dei dipendenti degli enti ed istituti di diritto pubblico sovvenzionati dallo Stato e sottoposti a tutela o vigilanza, ad un importo massimo complessivo non eccedente del venti per cento gli analoghi trattamenti fruiti dal personale statale, questa norma è stata ripetuta anche in provvedimenti successivi recanti miglioramenti al trattamento dei dipendenti dello Stato, estensibili ai dipendenti da enti pubblici (vedansi decreto legislativo del Capo provvisorio dello stato 25 ottobre 1946, n 263, decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n 778, legge 12 aprile 1949, n 149, legge 11 aprile 1950, n 130, legge 8 aprile 1952, n 212)

Anche per taluni dei maggiori istituti di assicurazione sociale, nei confronti dei quali l'applicazione della norma aveva suscitato qualche perplessità in rapporto all'autonomia di cui gli istituti stessi ritenevano di dover godere, è stato riaffermato il principio generale E così per tutti gli enti ed istituti di diritto pubblico soggetti a vigilanza o a tutela, anche se non a totale carico dello Stato, è pacifica la necessità dell'approvazione, da parte del Ministro competente di concerto col Ministro del tesoro, delle deliberazioni adottate dai competenti organi degli istituti ed enti medesimi, per l'aggiornamento, nei limiti di legge, del trattamento economico del dipendente personale (vedansi articoli 10 e 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n 778, decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 19 ottobre 1947, n 1261, legge 20 ottobre 1951, n 1349) (1)

Ma è in punto di fatto che l'esame e la comparazione dei trattamenti presentano difficoltà di assai maggior peso

Alla base della comparazione dovrebbe, infatti, porsi in primo luogo la equiparazione gerarchica del personale dei singoli enti al personale statale, in secondo luogo la comparabilità del trattamento del personale degli enti con quello del personale statale

Ora, non soltanto non risultano ancora definiti per tutti gli enti i provvedimenti di equiparazione gerarchica, ma sopratutto riesce difficile effettuare la comparazione del trattamento per la diversa composizione del suo ammontare comparabile

Se la comparazione è fatta soltanto rispetto ad un trattamento base (solo stipendio o stipendio con aggiunta delle indennità di contingenza, di famiglia, ecc) non si ha ovviamente la possibilità di assicurare l'applicazione del precetto legislativo nel suo criterio informativo, che sembra essere quello di porre un limite insuperabile al trattamento dei dipendenti degli enti pubblici, e quindi all'onere relativo

Se la comparazione è estesa all'intero trattamento goduto dagli statali da un lato e dai dipendenti degli enti pubblici dall'altro, le difficoltà sono anche più gravi, perché occorre sceverare fra le numerose voci che compongono il trattamento stesso quelle che rappresentano compensi, indennità, retribuzioni corrispondenti a situazioni singole individuali e giustificabili e perciò stesso non costituenti termine di paragone nei riflessi generali, dalle altre voci, forse le più numerose, di meno agevole identificazione E ciò specialmente quando la causa di particolari trattamenti, anche se generalizzati, debba ricercarsi in motivi di opportunità piuttosto che nelle esigenze obiettive degli enti

Ed occorre considerare anche l'opportunità di una disciplina improntata a criteri similari per il trattamento di quiescenza del personale degli enti pubblici, rispetto al personale statale

---

(1) Fanno eccezione, com'è noto, gli enti al cui personale siano applicabili le norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro

Gli oneri al riguardo vanno assumendo proporzioni sempre più notevoli ed i trattamenti individuali, talora di gran lunga più favorevoli di quelli consentiti agli statali, tolgono anche giustificazione al miglior trattamento di attività di servizio venendo meno per il personale degli enti pubblici che ne beneficia, e la presunta minore garanzia di stabilità e la minore entità e certezza del trattamento di quiescenza

Questa materia sembra, pertanto, suscettibile di un più adeguato ordinamento in sede di regolamentazione e di esercizio delle funzioni di vigilanza

Frattanto la Corte si è fatto carico di curare che i Ministeri cui è deferita la vigilanza operino secondo un indirizzo comune e di stretto accordo nei riflessi degli enti similari, ed anche nei riflessi dello stesso ente, assicurando la continuità e la efficacia della loro azione

Un altro elemento che potrà efficacemente concorrere all'applicazione del precetto legislativo sull'adeguamento delle retribuzioni, del quale precetto è anzi un presupposto essenziale, è da riconoscere nella sollecita emanazione dei provvedimenti necessari alla equiparazione gerarchica del personale degli enti con il personale statale (1)

È però da ritenere per fermo che un più concreto indirizzo nella disciplina della materia potrà scaturire dalla unificazione delle voci del trattamento del personale statale, base essenziale anche questa, perché il principio sia poi seguito nella determinazione del trattamento del personale degli enti pubblici

Potrà essere questo un primo necessario passo per la definitiva disciplina della materia, dovendosi ritenere che la miglior soluzione sia quella di uno « statuto unico » per il personale degli enti pubblici In quella sede potrebbero effettivamente realizzarsi situazioni di uniformità, che pongano termine, nei limiti del possibile, alle disparità di trattamento fra dipendenti statali e dipendenti da enti pubblici sovvenzionati ed anche fra gli stessi enti pubblici sovvenzionati

La identità di posizione degli enti sovvenzionati nei rapporti con la finanza pubblica non pare possa restare priva di significato e di efficacia nel campo delle spese generali e segnatamente degli oneri per il personale

§ 4 - ELENCO DEGLI ENTI AL CUI CONTROLLO PARTECIPA LA CORTE DEI CONTI

1 - Associazione nazionale combattenti e reduci
2 - Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra
3 - Associazione sanatorio universitario italiano
4 - Azienda carboni italiani
5 - Azienda generale italiana petroli
6 - Azienda minerali metallici italiani
7 - Azienda nazionale idrogenazione combustibili
8 - Azienda rifornimenti Africa settentrionale
9 - Azienda rilievo alienazione residuati
10 - Cassa integrativa di previdenza per il personale telefonico statale
11 - Cassa per il Mezzogiorno
12 - Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina
13 - Cassa sovvenzioni anticendi
14 - Centro sperimentale di cinematografia
15 - Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il Governo italiano e l'O N U per l'alimentazione e l'agricoltura (F A O)
16 - Consiglio nazionale delle ricerche
17 - Croce rossa italiana
18 - Ente acquedotti siciliani

---

(1) È occorso di rilevare che deliberazioni di miglioramenti al trattamento del personale anche di carattere generale ed importanti oneri notevoli siano stati attuati dall'ente concedendo i relativi benefici a titolo di anticipazione senza attendere che le deliberazioni stesse fossero rese esecutive mediante l'approvazione dei Ministeri (due) cui è deferita la vigilanza e giovandosi di un generico assenso di uno dei Ministeri stessi che ha acconsentito alla concessione delle anticipazioni

La Corte ha ritenuto di dover intervenire per evitare il protrarsi di una situazione di sostanziale illegalità

19 – Ente approvvigionamento carboni
20 – Ente autonomo esposizione universale di Roma
21 – Ente di colonizzazione del latifondo siciliano
22 – Ente di colonizzazione di Romagna d'Etiopia
23 – Ente di colonizzazione per gli Italiani all'estero
24 – Ente di gestione e liquidazione immobiliare
25 – Ente italiano per gli scambi teatrali
26 – Ente nazionale industrie cinematografiche
27 – Ente nazionale metano (1)
28 – Ente nazionale di assistenza magistrale
29 – Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali
30 – Ente nazionale per la cellulosa e per la carta
31 – Ente nazionale per la distillazione di materie vinose
32 – Ente nazionale per l'artigianato e le piccole industrie
33 – Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani
34 – Ente nazionale per le industrie turistiche
35 – Ente nazionale per le industrie turistiche ed alberghiere
36 – Ente nazionale per le « Tre Venezie »
37 – Ente nazionale risi
38 – Ente nazionale serico
39 – Ente regionale per la lotta antianofelica in Sardegna
40 – Ente siciliano di elettricità
41 – Ente teatrale italiano
42 – Ente zolfi italiani
43 – Fondazione « A Feltrinelli »
44 – Fondazione per la sperimentazione e la ricerca agraria
45 – Gestione I N A –Casa
46 – Gestione raggruppamenti autocarri
47 – Gestione viveri « La Provvida »
48 – Istituto cauzioni e quiescenza per i ricevitori postali e telegrafici
49 – Istituto centrale di statistica
50 – Istituto cotoniero italiano
51 – Istituto dell'enciclopedia italiana « G Treccani »
52 – Istituto di medicina sociale
53 – Istituto di studi romani
54 – Istituto nazionale case impiegati dello Stato
55 – Istituto nazionale della previdenza sociale
56 – Istituto nazionale delle assicurazioni
57 – Istituto nazionale di assistenza ai dipendenti di enti locali
58 – Istituto nazionale gestione imposte di consumo
59 – Istituto nazionale per il commercio estero
60 – Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
61 – Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie
62 – Istituto nazionale per le relazioni culturali con l'estero (2)
63 – Istituto nazionale studi ed esperienze di architettura navale
64 – Istituto per la ricostruzione industriale
65 – Istituto poligrafico dello Stato
66 – Ligniti Italia Meridionale
67 – Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo
68 – Opera nazionale di assistenza all'Italia redenta
69 – Opera nazionale per gli invalidi di guerra
70 – Opera nazionale per gli orfani di guerra
71 – Opera nazionale per i pensionati d'Italia
72 – Opera nazionale per la protezione della maternità ed infanzia

---

(1) Per effetto dell'articolo 6 della legge 10 febbraio 1953, n 136, l'Ente nazionale metano cesserà da ogni attività sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge medesima e le sue funzioni di carattere pubblico, nonché il patrimonio, i diritti e le obbligazioni di sua pertinenza saranno attribuiti all'Ente nazionale idrocarburi

(2) Posto in liquidazione con legge 16 aprile 1953, n 409

73 – Raffineria di olii minerali società per azioni
74 – Registro aeronautico italiano
75 – Segretariato nazionale per la montagna
76 – Sezione autonoma per il credito cinematografico presso la Banca nazionale del lavoro
77 – Società a responsabilità limitata per l'incremento della stazione termale di Chianciano
78 – Società incremento ginestra
79 – Società italiana autori ed editori
80 – Società italiana commercio estero per azioni
81 – Società mineraria carbonifera sarda
82 – Società mineraria italo-tedesca
83 – Società per azioni « Agenzia Stefani »
84 – Società per azioni « Ala Italiana »
85 – Società per azioni azienda tabacchi italiani
86 – Società per azioni carbonifera « Arsa »
87 – Società per azioni fertilizzanti naturali Italia
88 – Società per azioni italiana stabilimenti cinematografici di Cinecittà
89 – Società per azioni « Larderello » per lo sfruttamento delle forze endogene
90 – Società per azioni magnesio italiano sulcis
91 – Societa per azioni miniere italiane ligniti
92 – Società per azioni « Nazario Sauro » per l'esercizio di navi scuola
93 – Società per azioni nazionale « Cogne »
94 – Società per azioni raccolta sparto alfa
95 – Società per lo sviluppo dell'impiego dei carboni italiani
96 – Società valorizzazione idroterapia radioattività Ischia-Lacco
97 – Ufficio italiano dei cambi
98 – Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia

ENTI PER I QUALI IL CONTROLLO DELLA CORTE HA AVUTO INIZIO DOPO IL 1950 O NEL CORSO DI TALE ANNO

1 – Cassa per il credito alle imprese artigiane
2 – Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo
3 – Ente giuliano autonomo di Sardegna
4 – Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo
5 – Ente nazionale idrocarburi
6 – Ente per la colonizzazione del Delta Padano
7 – Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino
8 – Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna
9 – Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania
10 – Fondazione « G Donegani »
11 – Fondo assistenza, previdenza e premi per il personale di pubblica sicurezza
12 – Fondo di previdenza del personale dipendente dagli uffici provinciali del lavoro
13 – Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori
14 – Fondo siciliano per la qualificazione, il perfezionamento e la rieducazione dei lavoratori disoccupati
15 – Istituto centrale per il credito a medio termine a favore delle medie e piccole industrie (Mediocredito)
16 – Istituto di arti e mestieri per gli orfani dei lavoratori italiani caduti in guerra « F D Roosevelt »
17 – Istituto Postelegrafonici
18 – Opera per la valorizzazione della Sila
19 – Sezione speciale per la riforma fondiaria (presso l'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania)
20 – Sezione speciale per la riforma fondiaria in Campania (presso l'Opera nazionale combattenti)
21 – Società agricola e forestale per le piante da cellulosa e carta
22 – Società di navigazione « Adriatica »
23 – Società di navigazione « Italia »
24 – Società di navigazione « Lloyd Triestino »
25 – Società di navigazione « Tirrenia »
26 – Società mineraria della Venezia Giulia

Societa ferrotramviarie (1)

1 – Consorzio cooperativo per le ferrovie reggiane
2 – Consorzio ferrovia Mantova-Peschiera
3 – Società anonima Lariana per la navigazione sul lago di Como
4 – Società emiliana di ferrovie, tramvie ed automobili
5 – Società esercizio servizi pubblici di Napoli
6 – Società ferrovia del Renon
7 – Società ferrovia elettrica transatesina
8 – Società ferrovia elettrica Val di Fiemme
9 – Società ferrovia Suzzara-Ferrara
10 – Società ferrovie delle Dolomiti
11 – Società ferrovie elettriche abruzzesi
12 – Società ferrovie e tramvie del Mezzogiorno
13 – Società ferrovie meridionali sarde
14 – Società industriale ferroviaria Milano
15 – Società italiana ferro-tramviaria
16 – Società italiana per le ferrovie del Sud-Est
17 – Società italiana strade ferrate del Mediterraneo
18 – Società italiana strade ferrate sovvenzionate
19 – Società La Ferroviaria Italiana-Arezzo
20 – Società nazionale ferrovie e tramvie bresciane e cremonesi
21 – Società per azioni ferrovia Biella-Novara
22 – Società per la ferrovia di Seriana
23 – Società per la ferrovia di Trento-Malè
24 – Società per la ferrovia di Val Brembana
25 – Società per le ferrovie Adriatico-Appennino
26 – Società per le ferrovie complementari della Sardegna
27 – Società romana ferrovia Nord Roma
28 – Società strade ferrate sarde
29 – Società subalpina di imprese ferroviarie
30 – Società tramvie elettriche di Roma
31 – Società varesina impresa trasporti-Varese
32 – Società veneta per costruzioni ed esercizio di ferrovie secondarie italiane

Aziende demaniali ed enti per i quali la Corte esercita anche un controllo postumo di legittimità

1 – Azienda demaniale di Acqui
2 – Azienda demaniale di Chianciano
3 – Azienda demaniale di Montecatini
4 – Azienda demaniale di Salsomaggiore
5 – Ente autonomo per l'acquedotto pugliese
6 – Istituto di malariologia « E Marchiafava »

---

(1) La Corte dei conti partecipa al controllo di dette società ai sensi del decreto legislativo 7 maggio 1948, n 1042

SEZIONE SECONDA

L'ANALISI DELLE GESTIONI FINANZIARIE DEGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

PAGINA BIANCA