

ALLEGATO I

**DECISIONE E RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA
PROVINCIA DI BOLZANO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1971**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 59/R.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai seguenti Magistrati:

Presidente: dott. Edoardo GRECO

Presidenti di Sezione: prof. dott. Giuseppe CATALDI

dott. Eugenio CAMPBELL

dott. Ettore COSTA

prof. dott. Antonio BENNATI

Consiglieri: prof. dott. Antonino DE STEFANO

dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI

dott. Pietro BAIOCCHI

dott. Giovanni SPAGNOLI

dott. Aldo ANGIOI

Primo referendario: dott. Carlo COSTANZA (*relatore*)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Provincia di Bolzano per l'esercizio 1971.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 24 luglio 1972 il relatore I Referendario dottor Carlo Costanza ed il Pubblico ministero nella persona del Procuratore generale dottor Fernando Chiesa.

FATTO

Il rendiconto generale della Provincia di Bolzano per l'esercizio finanziario 1971 è stato presentato in data 4 luglio 1972, alla Corte dei conti, Delegazione per la Regione Trentino-Alto Adige, che ha provveduto alla verifica prescritta dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574.

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le sue risultanze sono le seguenti:

I — *COMPETENZA*:

Entrata:

TITOLO I — <i>Entrate tributarie</i>	L.	893.630.278
TITOLO II — <i>Compartecipazione a tributi erariali e regionali</i>	»	18.183.747.050
TITOLO III — <i>Entrate extratributarie</i>	»	1.021.853.411
		<hr/>
	L.	20.099.230.739
TITOLO IV — <i>Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e rimborso di crediti</i>	»	1.444.422.653
TITOLO V — <i>Assunzione di prestiti</i>	»	2.000.000.000
TITOLO VI — <i>Contabilità speciali</i>	»	1.841.508.420
		<hr/>
	L.	25.385.161.812
		<hr/> <hr/>

Spesa:

TITOLO I — <i>Spese correnti</i>	»	10.436.157.481
TITOLO II — <i>Spese in conto capitale</i>	»	11.408.194.539
TITOLO III — <i>Rimborso di prestiti</i>	»	397.857.709
TITOLO IV — <i>Contabilità speciali</i>	»	1.841.508.420
		<hr/>
	L.	24.083.718.149
		<hr/> <hr/>

Entrate tributarie ed extratributarie (totale dei titoli I, II e III)	L.	20.099.230.739
Spese correnti	»	10.436.157.481
		<hr/>
Differenza	L.	9.663.073.258
		<hr/> <hr/>

RIEPILOGO:

Totale complessivo entrate	L.	25.385.161.812
Totale complessivo spese	»	24.083.718.149
		<hr/>
Differenza	L.	1.301.443.663
		<hr/> <hr/>

II — *RESIDUI*:

Attivi:

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1971	L.	9.112.384.315
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	»	5.034.982.226
		<hr/>
Totale dei residui attivi	L.	14.147.366.541
		<hr/> <hr/>

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1971	L.	12.776.597.101
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	»	8.068.224.991
		<hr/>
Totale dei residui passivi	L.	20.844.822.092
		<hr/> <hr/>

Il Pubblico ministero, nella sua requisitoria, espone le sue considerazioni in ordine allo svolgimento della gestione del bilancio ha chiesto che le Sezioni riunite vogliano dichiarare regolare il rendiconto generale della provincia di Bolzano per l'esercizio 1971.

DIRITTO

Ai fini del confronto dei risultati del rendiconto generale con le leggi del bilancio è stata verificata la concordanza dei dati concernenti le entrate con gli elementi acquisiti nonché di quelli relativi alle spese ordinate e pagate durante l'esercizio con le scritture tenute o controllate dalla Corte. Sono state altresì accertate le somme rimaste da pagare nel conto della competenza dell'esercizio 1971 e quelle da mandare in economia alla chiusura dell'esercizio stesso, sulla base delle deliberazioni di impegno e dei titoli di spesa emessi.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione provinciale si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le proposte di variazioni e riforme ritenute opportune, sono contenute nella relazione unita alla presente decisione, ai sensi dell'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574.

P.Q.M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite;

visti gli articoli 100, secondo comma e 103, secondo comma della Costituzione;

visto lo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige e le relative norme di attuazione approvate con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574;

visto il testo unico di leggi sulla Corte dei conti approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

viste le vigenti disposizioni legislative e regolamentari sull'ordinamento dei comuni e delle province per la parte applicabile alle province della Regione Trentino-Alto Adige;

vista la legge provinciale 13 gennaio 1971, n. 1, che autorizza fino al 30 aprile 1971, l'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno 1971;

vista la legge provinciale 2 maggio 1971, n. 6, che approva il bilancio di previsione della provincia di Bolzano per l'esercizio 1971;

viste le leggi provinciali 1° settembre 1971, n. 11 e 23 dicembre 1971, n. 17, recanti aggiunte o variazioni al bilancio di previsione;

sulle conformi requisitorie del Pubblico ministero;

dichiara regolare il rendiconto generale della provincia di Bolzano per l'esercizio 1971.

Ordina che lo stesso munito del visto della Corte sia restituito al Presidente della Giunta per la successiva presentazione al Consiglio provinciale di Bolzano e che la presente decisione con la unita relazione, sia trasmessa ai Presidenti del Consiglio e della Giunta provinciale di Bolzano, nonché al Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 24 luglio 1972.

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco

L'ESTENSORE

F.to: Carlo Costanza

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 24 luglio 1972.

IL SEGRETARIO

F.to: Vincenzo Romano

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

1. — ASPETTI GIURIDICO-FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — La misura in cui il volume complessivo della gestione si presenta accresciuto rispetto al precedente esercizio, passando da circa 19 miliardi a 25,4 nell'entrata accertata e da 19,6 ad oltre 24 nella spesa impegnata, risulta superiore a quella registrata negli esercizi anteriori.

Il maggiore aumento, poi, intervenuto nell'entrata al confronto di quello della spesa, ha dato luogo ad un avanzo finanziario di 1.301 milioni, in luogo dei disavanzi verificatisi negli esercizi precedenti, sicché, anche per effetto di un miglioramento netto per 430 milioni accertato nel conto dei residui, l'avanzo di amministrazione ha non soltanto invertito la tendenza al decremento manifestatosi fino al 1970, ma si è elevato in misura proporzionalmente assai notevole, portandosi da 295 a 2.027 milioni. Minore, peraltro, è la misura dell'aumento della consistenza patrimoniale, passata da 4.023 a 4.853 milioni, essendo una quota delle entrate, per 2.000 milioni, costituita da accensioni di prestiti.

b) *Bilancio di previsione.* — Il perdurare della mancanza, ripetute volte lamentata dalla Corte, di una apposita normativa contabile che tenga conto delle peculiari caratteristiche della provincia autonoma, manifesta i suoi negativi riflessi anche ed anzitutto per quanto attiene alla stessa impostazione del bilancio preventivo, la quale, non sorretta da disposizioni pre-determinate, appare prevalentemente intesa a conformarsi alle norme statali di adeguamento dei bilanci comunali e provinciali alla riforma del bilancio statale introdotta dalla legge 1° marzo 1964, n. 62 (1), ma da esse si discosta per vari aspetti, senza peraltro uniformarsi neppure a quest'ultima legge.

L'osservazione non ha un carattere meramente formalistico, poiché le rilevate difformità si risolvono, nella sostanza, a detrimento di quelle esigenze di corretta rappresentazione e di soddisfacente analisi che la disciplina emanata dallo Stato è diretta a soddisfare.

Aggiungasi che, con le rilevanti innovazioni apportate allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, la provincia vede espandersi le proprie attribuzioni, i propri poteri e le proprie risorse in misura tale da comportare un mutamento qualitativo che investe la sua stessa posizione istituzionale, sicché tale circostanza concorre ad accentuare la necessità di un compiuto ed adeguato ordinamento anche della gestione finanziaria provinciale.

La nuova situazione appare già riflessa negli stati di previsione dell'entrata e della spesa per il 1972, ma ciò soprattutto per quanto ne concerne il contenuto, notevolmente ampliato in relazione alle nuove competenze devolute all'ente, mentre le modifiche recate alla struttura del bilancio non si rivelano, nell'insieme, di portata tale da far superare i rilievi cui dà luogo quella sinora adottata, e sui quali, perciò, in aggiunta a quanto in precedenza osservato, conviene meglio soffermarsi.

Va, in primo luogo, rilevato che la ripartizione delle spese in rubriche coincide solo parzialmente con la classificazione amministrativa, prescritta mediante il riferimento ai « servizi » sia dalla citata legge n. 62 (articolo 1, *sub* 37), sia dal parimenti citato decreto del Presidente della Repubblica n. 670 (articolo 2, terzo comma). Benvero è che detta ripartizione tende in larga parte a conformarsi a quella adottata, in base a direttive ministeriali, dalle

(1) Decreti del Presidente della Repubblica 8 marzo 1965, n. 670 e 29 novembre 1965, n. 1422.

province a regime ordinario (2); ma, a parte il considerare che neppure quest'ultima può dirsi aderente alle ricordate disposizioni normative (risolvendosi in una sub-ripartizione di ciascuna sezione della classificazione funzionale, con numerazione e denominazione autonome fra sezione e sezione, ed anzi fra gli stessi tronconi di una medesima sezione rispettivamente appartenenti al titolo I ed al titolo II), nel bilancio in esame figurano altresì rubriche proprie che ancor più si discostano dal cennato criterio di classificazione, quali, ad esempio, quelle concernenti interessi passivi (titolo I, sezione I, rubrica VI; sezione II, rubrica IX; sezione III, rubrica II, ecc.), che oltretutto costituiscono un duplicato della omonima categoria IV della classificazione economica.

Un cenno particolare, poi, merita la rubrica II della sezione VI (oneri non ripartibili) del titolo II, che raggruppa una serie di interventi da effettuare con fondi specificamente assegnati dalla Regione. Un raggruppamento siffatto (che nel preventivo 1972 viene adottato anche per gli interventi con fondi statali), risponde di certo all'apprezzabile scopo di offrire una prospettazione unitaria di tali tipi di intervento, ma tale scopo potrebbe essere egualmente conseguito corredando il bilancio di un'apposita rappresentazione riassuntiva delle spese in parola, senza sottrarre — come accade, invece, col sistema in esame — i vari stanziamenti anzitutto alla loro esatta distribuzione fra le diverse sezioni funzionali pertinenti a singoli settori d'intervento cui i finanziamenti regionali si riferiscono (agricoltura, commercio, ecc.), e, inoltre, sotto il profilo amministrativo, alla collocazione nelle rubriche relative ai servizi competenti a gestirli.

Non par dubbio, infatti, come l'esigenza che per ciascuna funzione e per ciascun servizio risulti in maniera distinta e completa l'insieme delle spese ad essi relative sia preminente sull'altra (che pure, come si è detto, può essere altrimenti soddisfatta) di considerare le spese medesime sotto il profilo della provenienza dei fondi e della natura giuridica (delegata o propria) dell'attività esercitata.

In ogni caso, dato il modo col quale viene applicata la classificazione economica (vedi più oltre), non riesce a scorgersi il motivo per il quale tutte le spese della rubrica in parola sono inserite fra le « somme non attribuibili » (categoria XIV) (3).

Tornando alla classificazione amministrativa in generale, non può ignorarsi l'elenco dei capitoli per Assessorati, allegato al bilancio 1971; ma, a parte il fatto che esso non figura nello stato di previsione per il 1972, tale elenco non soddisfa in pieno le esigenze cui dovrebbe provvedersi con la ripartizione in rubriche, sia perché non comprende la totalità delle spese stanziare in bilancio, sia perché prescinde tanto dalla classificazione funzionale che da quella economica, con le quali, invece, detta ripartizione deve combinarsi, secondo la disciplina in materia e nella concreta applicazione che ne vien fatta dallo Stato e dagli altri enti.

Solo parzialmente, poi, il bilancio provinciale si uniforma ai modelli allegati al decreto del Presidente della Repubblica n. 1422 del 1965, poiché delle colonne in questi contenute riproduce solamente quelle relative al numero ed alla denominazione dei capitoli, alla previsione di competenza ed alle categorie della classificazione economica. Quest'ultima, poi, sempre in difformità dai cennati modelli, viene applicata anche alle spese del titolo III, relative al rimborso di prestiti, le quali vengono attribuite, senza che ne appaia chiaro il motivo, rispettivamente alle categorie XII e XIII, relative a crediti ed anticipazioni.

(2) Fino al punto da mantenere la numerazione delle rubriche corrispondenti a quelle presenti nei bilanci di tali province: il che comporta che, per necessità di adattamento, non sempre sia rispettata la continuità numerica, mentre, d'altro canto, la corrispondenza non può, ovviamente, sussistere per rubriche proprie del bilancio in esame.

(3) A contrastare le considerazioni svolte non varrebbe il richiamo all'articolo 28 della legge regionale 13 aprile 1970, n. 6, secondo il quale le province debbono gestire i fondi ricevuti per l'esercizio di funzioni delegate separatamente da quelli di propria competenza, poiché neppure il sistema adottato dà luogo ad una vera e propria gestione separata da quella del bilancio provinciale, mentre nulla esclude che nell'ambito dei comparti corrispondenti alle finalità ed alla natura degli stanziamenti alimentati dalla Regione questi possano ricevere autonoma evidenza e che di essi, come detto nel testo, possa poi farsi apposito riassunto.

Sempre in tema di analisi economica e di relativa prospettazione, è ancora da osservare che il bilancio provinciale comprende capitoli il cui stanziamento appare suddiviso fra più categorie. Il fatto che ciò sia reso possibile dalla struttura del modello adottato, nel quale l'analisi economica appare « incrociata » con i raggruppamenti funzionale ed amministrativo, non può ritenersi sufficiente a dimostrare che le norme abbiano inteso consentirlo, poiché i casi in cui ciò avviene rivelano una promiscuità di oggetto dei capitoli suddetti, la quale contrasta sia con la nozione stessa di « oggetto », quale deve intendersi adottata dal citato articolo 1 *sub* 37 della legge n. 62 del 1964 e dall'ultimo comma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1965, come prescrizione di un contenuto unitario ed omogeneo, sia col successivo articolo 4 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, che conferma tale interpretazione definendo il capitolo « unità fondamentale » delle entrate e delle spese, ed ammettendone unicamente la ripartizione in articoli; senza dire, poi, del principio testualmente desumibile dall'articolo 133 del regolamento di contabilità generale dello Stato, secondo il quale, sia pure con riferimento al precedente sistema di classificazione, « non si cumulano in uno stesso capitolo entrate e spese appartenenti a diverse categorie o rubriche ».

D'altro canto, il sistema seguito nel bilancio provinciale, può avere riflessi in ordine alla imputazione della spesa, in sede d'impegno, all'una od all'altra quota dello stanziamento figuranti in categorie diverse.

Va anche fatta presente l'esigenza di una più appropriata collocazione di diversi stanziamenti: a titolo di esempio, possono citarsi i casi dei capitoli: 9 e 12, per spese riservate e di rappresentanza, classificati fra i trasferimenti (categoria III) anziché fra gli acquisti di beni e servizi (categoria II); 70, per quote di compartecipazione ai diritti di segreteria, classificato nella categoria II anziché fra le poste correttive e compensative delle entrate (categoria V); 115 e 120, che, concernendo quote associative, dovrebbero figurare nella categoria II anziché nella III; 130, relativo al contributo alle società di tiro a segno, che impropriamente appare inserito nella Sezione « amministrazione generale », data la specificità della sua destinazione; 1100 e 1310, inseriti nel titolo II benché aventi ad oggetto spese di natura corrente, quali, rispettivamente, un contributo per il ricovero di bambini esposti a contagio di tubercolosi, e gli assegni ai ciechi civili nonché le relative spese per accertamenti oculistici (questo ultimo caso, comunque, rientra fra quelli delle spese da assegnazioni regionali, di cui si è già trattato sotto il profilo funzionale ed amministrativo).

Resta, infine, a conclusione del discorso sulla struttura del bilancio da porre in rilievo la mancanza di una soddisfacente prospettazione riassuntiva: in proposito, fra le soluzioni consentite dal n. 2 dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670, la più idonea ad ovviare a tale mancanza appare quella di uniformarsi al sistema adottato nel bilancio dello Stato, nel quale, per quanto riguarda l'analisi funzionale, sono evidenziati i totali di ciascuna Sezione comprensivi delle parti di quest'ultima appartenenti sia al titolo I che al titolo II (totali che mancano nel bilancio provinciale), nonché quelli delle rubriche indipendentemente dalle Sezioni di appartenenza (cosa che per il bilancio provinciale potrà conseguirsi una volta ricondotte le rubriche al corretto riferimento ai servizi, come più sopra indicato).

c) *Risultati della gestione.* — Alle considerazioni fin qui formulate circa il bilancio di previsione è da aggiungere, in ordine al conto consuntivo, che quest'ultimo non soltanto riflette le medesime manchevolezze di impostazione e struttura, ma altre ancora ne presenta, particolarmente per quanto concerne la prospettazione riassuntiva.

Mancano, infatti, anche i riassunti della spesa, sia pure parziali (perché distribuiti fra i titoli) per sezioni della classificazione funzionale, i totali per categorie della classificazione economica nonché la ripartizione delle spese per assessorati, che invece sono presenti nel preventivo.

Ciò non consente né un raffronto dei risultati con i dati previsionali esposti nelle forme suddette, né, comunque, una soddisfacente analisi della gestione nei suoi diversi profili funzionale, economico ed amministrativo.

Nei limiti di non poco rilievo, quindi, che derivano da tali carenze, restano le notazioni che seguono su taluni più particolari aspetti della gestione, a specificazione di quelli generali posti in evidenza alla precedente lettera *a*).

Per quanto concerne le entrate, il loro notevole aumento si deve in misura preponderante a quello di oltre 4 miliardi intervenuto nelle entrate per compartecipazione a tributi erariali e regionali (titolo III). Minore l'aumento relativo ad altri comparti, e degna di nota la diminuzione, pur lieve, delle entrate tributarie.

Notevole, poi, in rapporto all'ammontare complessivo degli accertamenti, la formazione di nuovi residui attivi, per 9,1 miliardi, che aggiunti a quelli dei precedenti esercizi (alcuni dei quali provenienti dal 1954) danno un totale di residui attivi di 14,147 miliardi.

Nelle spese, il maggiore aumento, in assoluto ed in proporzione, anche in confronto alla evoluzione degli anni anteriori, concerne quelle in conto capitale, passate da 8 a 11,4 miliardi, superando così, dopo diverso tempo, le spese correnti, aumentate da 9,4 a 10,4 miliardi.

Quest'ultima più contenuta lievitazione si riflette nel sensibile aumento dell'avanzo di parte corrente, portatosi a 9.663 miliardi.

L'ammontare dei residui passivi, non trascurabile rispetto alle dimensioni della gestione di competenza, si è elevato a 20,8 miliardi, 12,8 dei quali costituiti da residui di nuova formazione. Fra quelli degli esercizi precedenti, ne risultano di provenienti dal 1961.

L'entità dei residui passivi concorre a dar ragione del cospicuo aumento della giacenza di cassa, da 3,8 a 8,7 miliardi, al quale si collega altresì il fatto che i pagamenti, pur risultando notevolmente superiori a quelli dell'anno precedente (19,8 rispetto a 16,4 miliardi), raggiungono solo l'80,1 per cento degli incassi, cioè un'incidenza che è la più bassa fra quelle registrate negli ultimi anni.

d) Gestioni fuori bilancio. — La legge 25 novembre 1971, n. 1041, ha dettato una disciplina generale intesa ad assicurare che movimenti di fondi fuori bilancio non abbiano a svolgersi se non in forza di espressa autorizzazione normativa, e, in quest'ultimo caso, che essi vengano comunque assoggettati al controllo e portati a conoscenza delle assemblee legislative.

In attesa che a tale disciplina si conformi l'Amministrazione provinciale, consentendo così alla Corte di esaminare l'andamento delle varie gestioni autorizzate da leggi della provincia, e di poter riferire circa i risultati del controllo eseguito, non possono, al momento, che esporsi i dati disponibili circa le relative giacenze di cassa, non senza avvertire quanto limitato ne sia il significato, in mancanza di elementi sui movimenti verificatisi nell'entrata e nella spesa, circa i quali può unicamente soccorrere, ove possibile, il riferimento alle erogazioni previste nel bilancio 1971 a favore delle gestioni stesse:

Fondo per la costruzione di abitazioni per lavoratori agricoli: la giacenza di cassa al 31 dicembre 1971 era di poco più di 236 milioni (rispetto a 134,2, 27,7 e 280 alla fine di ciascuno dei tre anni precedenti) con una previsione di entrata di 150 milioni a carico del capitolo 1040;

Fondo per il risanamento edilizio: giacenza di cassa, alla data suddetta, di poco più di 516 milioni, rispetto a 140, 275 e 372 alle date corrispondenti del triennio precedente;

Fondo per l'edilizia popolare: giacenza di cassa alla data suddetta 20 milioni, rispetto a 70 alla fine del 1968 (ultimo dato disponibile) con una previsione di entrata di 20 milioni a carico del capitolo 1065;

Fondo per l'assistenza e lo sviluppo dell'apprendistato: giacenza di cassa alla data suddetta 108,1 milioni (mancano i dati degli esercizi anteriori), con una previsione di entrata di 105 milioni a carico del capitolo 395.

e) *Gestioni autonome*. — Sono quelle degli istituti ed organismi le cui entrate e spese sono iscritte, a pareggio, rispettivamente nelle parti attiva (titolo VI) e passiva (titolo IV) del bilancio provinciale fra le contabilità speciali (stabilimenti e gestioni speciali), salva l'iscrizione fra le spese correnti di eventuali passività, sovvenute dalla provincia.

Le *Aziende agricole di Laimburg e di Unterberg* presentavano, alla fine del 1971, un fondo cassa rispettivamente di 5,583 e di 3,411 milioni, ed un saldo patrimoniale di 94,4 milioni per la prima (con sensibile aumento rispetto a quello di 86 milioni al 31 dicembre 1969) e di 6,5 milioni per la seconda (in diminuzione rispetto a quello di 8,8 a detta data).

Fra gli altri istituti e stabilimenti, vanno posti in rilievo gli oneri di circa 240 milioni e di 30,4 milioni a carico del bilancio provinciale (capitoli 615 e 620) per il fabbisogno, rispettivamente, dell'Istituto di ergoterapia di Stadio e di quello per l'assistenza all'infanzia (la cui consistenza patrimoniale, peraltro, è aumentata per il primo da 67,9 a fine 1970 a circa 72 milioni a fine 1971, restando immutata per il secondo in 19 milioni), e l'avanzo di amministrazione dell'albergo-scuola Savoy di Merano, passato a 4,9 milioni alla fine del 1971 rispetto ai 4,1 milioni dell'anno precedente, con un aumento della consistenza patrimoniale da 88,5 a 93,5 milioni.

2. — ORGANIZZAZIONE E PERSONALE.

All'ordinamento degli uffici provinciali sono state apportate, nel 1971, alcune modifiche di rilievo, quali l'istituzione, in aggiunta alle nove ripartizioni preesistenti, di una decima, denominata « Istruzione pubblica ed attività culturali di lingua italiana », con corrispondente mutamento di denominazione della ripartizione III in « Istruzione pubblica ed attività culturali di lingua tedesca e ladina » (legge provinciale 11 agosto 1971, n. 10) e la rideterminazione delle competenze e dei servizi della ripartizione V, risultante in sintesi dalla sua nuova denominazione « Programmazione economica, coordinamento territoriale ed edilizia economica e popolare » (legge provinciale 29 novembre 1971, n. 15).

Anche nei ruoli del personale sono da registrare rilevanti innovazioni, sia per effetto dell'ora citato riordinamento della ripartizione V, che ha portato all'istituzione del nuovo ruolo speciale della carriera direttiva per i servizi della programmazione economica, sia nel quadro della nuova normativa, intervenuta in epoca successiva alla fine dell'anno in esame (legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4), informata ai criteri delle riforme recentemente introdotte nella disciplina dell'impiego statale, e recante pure disposizioni risolutive di problemi particolari, fra i quali quello della rappresentanza dei gruppi linguistici nel Consiglio di amministrazione, segnalato dalla Corte nella precedente relazione.

I dati relativi alla situazione del personale al 31 dicembre 1971, riportati nel prospetto allegato, vanno pertanto considerati tenendo conto dell'evoluzione che la situazione medesima è destinata a subire in rapporto alle cennate innovazioni, nonché più in generale, ad ogni altro possibile riflesso organizzativo del nuovo assetto statutario della provincia.

Di tali dati, comunque, escluso il personale insegnante, caratteristica generale è quella della non lieve differenza in meno del numero dei dipendenti di ruolo in servizio (668) rispetto a quello dei posti previsti in organico (1042), differenza solo in parte compensata dalla presenza di 153 dipendenti non di ruolo, e derivante da situazioni di carenza diffuse fra pressoché tutti i ruoli e tutte le carriere, con incidenza proporzionale più o meno analoga nei diversi casi, per quanto più accentuata (209 posti coperti su 407) nei ruoli non amministrativi, prescindendo dal personale ausiliario dei servizi tecnici.

Diverso aspetto presenta soltanto la situazione del personale insegnante delle scuole professionali, i cui posti di ruolo risultano in buona parte coperti, richiedendo cionondimeno le esigenze dei servizi il ricorso ad oltre 300 incaricati, ad orario completo o ridotto, per la maggior parte prescelti fra insegnanti statali di ruolo.

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PERSONALE PROVINCIA DI BOLZANO

RUOLO	Carriera o categoria	Dotazione organica 31 dicembre 1971	IMIPEGATI IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1971					Provvedimenti di approvazione dell'organico e successive variazioni
			In organico	In soprannumero	In eccedenza	Fuori ruolo	Altra posizione	
Amministrativo . . .	Direttiva	51	33	-	-	-	-	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Concetto	72	50	-	-	-	-	Legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16
	Esecutiva	170	409	-	-	-	-	Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4
	Ausiliaria	39	18	-	-	-	-	
Servizi programma- zione economica . . .	Direttiva	32	-	-	-	-	-	Legge provinciale 20 novembre 1971, n. 15
Servizi tecnici . . .	Direttiva	12	10	-	-	-	-	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Concetto	46	30	-	-	-	-	Legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16
	Esecutiva	37	12	-	-	-	-	Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4
	Ausiliaria	303	249	-	-	-	-	
Servizi agrari . . .	Direttiva	5	3	-	-	-	-	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Concetto	9	6	-	-	-	-	Legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16
	Esecutiva	7	4	-	-	-	-	Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4
Servizi sociali . . .	Concetto	12	4	-	-	-	-	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Esecutiva	7	-	-	-	-	-	Legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16
Orientamento profes- sionale	Direttiva	5	2	-	-	-	-	Legge provinciale 10 novembre 1960, n. 10
	Concetto	16	9	-	-	-	-	Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4

(Segue) PERSONALE PROVINCIA DI BOLZANO

RUOLO	Carriera o categoria	Dotazione organica 31 dicembre 1971	IMPIEGATI IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1971					Provedimenti di approvazione dell'organico e successive variazioni
			In organico	In soprannumero	In eccedenza	Fuori ruolo	Altra posizione	
Istituti statali di istruzione	Concetto	9	3	—	—	—	—	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Esecutiva	20	9	—	—	—	—	Legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16
	Ausiliaria	20	15	—	—	—	—	Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4
Laboratorio provinciale di igiene e profilassi	Direttiva	11	5	—	—	—	—	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Concetto	6	2	—	—	—	—	Legge provinciale 14 agosto 1963, n. 11
	Esecutiva	18	7	—	—	—	—	Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4
Colonia agricola di Stadio	Esecutiva	9	4	—	—	—	—	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Ausiliaria	44	30	—	—	—	—	Legge provinciale 6 agosto 1963, n. 8 Legge provinciale 20 luglio 1964, n. 4 Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4
Istituto provinciale assistenza all'infanzia	Esecutiva	10	7	—	—	—	—	Legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6
	Ausiliaria	12	9	—	—	—	—	Legge provinciale 12 agosto 1965, n. 10 Legge provinciale 21 febbraio 1972, n. 4

Segue: PERSONALE PROVINCIA DI BOLZANO

RUOLO	Carriera o categoria	Dotazione organica 31 dicembre 1971	IMPIEGATI IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1971						Provedimenti di approvazione dell'organico e successive variazioni
			In organico	In soprannumero	In eccedenza	Fuori ruolo	Altra posizione	Totale	
Formazione professionale (industria, artigianato e commercio)	Direttiva	42	—	—	—	—	—	10	Legge provinciale 5 settembre 1959, n. 15 Legge provinciale 25 marzo 1966, n. 4
	Concetto	9	—	—	—	—	—	4	
	Esecutiva	13	—	—	—	—	—	8	
	Ausiliaria	11	—	—	—	—	—	11	
Formazione professionale agricola	Direttiva	3	—	—	—	—	—	2	Legge provinciale 27 novembre 1967, n. 15, recante modifiche alle leggi provinciali 5 settembre 1964, n. 15, e 25 marzo 1966, n. 4
	Concetto	3	—	—	—	—	—	—	
	Esecutiva	6	—	—	—	—	—	—	
	Ausiliaria	3	—	—	—	—	—	3	
Totale ..		1.042	—	—	—	—	—	668	
Formazione professionale (industria, artigianato e commercio)	Personale insegnante	93	—	—	—	—	—	84	
	Personale insegnante	67	—	—	—	—	—	37	
Totale ..		160	—	—	—	—	—	121	
TOTALE GENERALE		1.202	—	—	—	—	—	789	

Segue: PERSONALE PROVINCIA DI BOLZANO

RUOLO	Personale non di ruolo in servizio temporaneo ai sensi dell'articolo 26 legge provinciale 6/1959	
Amministrativo	Direttiva Concetto Esecutiva	7 3 21
Programmazione economica	Direttiva	1
Servizi tecnici	Concetto Esecutiva Ausiliaria	4 7 42
Servizi sociali	Concetto	3
Orientamento professionale	Concetto	1
Istituti statali d'istruzione	Concetto Esecutiva Ausiliaria	4 2 3
Laboratorio provinciale d'igiene e profilassi	Direttiva Esecutiva	2 2
Colonia agricola di Stadio	Ausiliaria	4
Istituto provinciale assistenza all'infanzia	Esecutiva Ausiliaria	1 4
Formazione professionale (industria, artigianato e commercio)	Direttiva Concetto Esecutiva Ausiliaria	2 3 18 18
Formazione professionale agricola	Esecutiva	1
	TOTALE	153
Formazione professionale (industria, artigianato e commercio)	Personale insegnante (incaricati a tempo determinato) (legge provinciale 3 set- tembre 1969, n. 8)	299
Formazione professionale agricola	Personale insegnante (incaricati a tempo determinato) (legge provinciale 3 set- tembre 1969, n. 8)	39
	TOTALE	338
	TOTALE GENERALE	491

Le vacanze nelle altre dotazioni organiche rendono, invece, meno giustificabile che anche nei servizi cui esse si riferiscono l'Amministrazione continui ad avvalersi, sia, come si è visto, di dipendenti non di ruolo, sia, ed in misura crescente (4) di personale « incaricato », nel cui rapporto di prestazione d'opera ricorrono spesso molteplici elementi tipici di quello impiegatizio, quali la continuità, la retribuzione a periodo mensile, e persino l'assistenza sanitaria ed il trattamento di quiescenza, senza che, tra l'altro, gli incaricati siano sempre in possesso di tutti i requisiti per l'accesso all'impiego corrispondente alle mansioni esercitate, quasi tutte proprie delle carriere direttive.

Le norme vigenti in materia lasciano un margine di discrezionalità abbastanza ampio, come rilevato già in precedenti relazioni, da sottrarre a censure di illegittimità i singoli casi, ma non par dubbio che, visto nell'insieme e nel corso del tempo, il comportamento dell'Amministrazione si discosti da una retta interpretazione della loro finalità, che è quella di sopprimere ad esigenze contingenti e particolari, tanto più che l'articolarsi dell'organico provinciale in numerosi ruoli, opportunamente specializzati secondo la natura dei vari servizi, sta a denotare un sistema basato proprio sulla specifica qualificazione professionale dei funzionari ed impiegati addetti ai medesimi.

Anche alla luce di quanto precede è da riguardare l'attività di reclutamento mediante concorsi, i quali nel quadriennio 1968-1971 sono stati banditi per complessivi 78 posti (29 dei quali per le carriere del ruolo amministrativo). Il numero dei partecipanti non è mai stato inferiore a quello dei posti (talora superando la media dei dieci per ciascun posto), e così pure, salvo qualche caso, quello degli idonei, sicché i posti sono stati quasi sempre coperti. Il tempo di espletamento è stato in genere di 6-8 mesi, pur superando talvolta l'anno, e raggiungendo solo in un caso (5) due anni e due mesi. Perdura la mancanza di apposito regolamento per la procedura ed i programmi di esame per l'accesso alle qualifiche iniziali.

3. — LAVORI, FORNITURE E CONTRATTI VARI.

In materia di lavori, premesso che per le opere pubbliche degli enti locali, previste da leggi regionali di delega di funzioni alla provincia, l'attività di quest'ultima è limitata all'approvazione dei progetti, alla vigilanza sull'esecuzione da parte degli enti stessi, ed alla assegnazione dei fondi, è anzitutto da porre in rilievo che la carenza di norme regolamentari per l'esecuzione in economia delle altre spese di diretta competenza provinciale è venuta meno con l'emanazione, nel 1971, di apposito regolamento con decreto del Presidente della Giunta.

L'opportunità di tali norme è dimostrata dall'entità, risultante dall'allegato prospetto, delle somme impiegate per tale sistema di esecuzione, e particolarmente per quello in amministrazione diretta, essendo anche lievemente aumentato, rispetto all'anno precedente, l'importo dei cottimi, nonostante la sensibile diminuzione del numero dei casi in cui quest'ultima forma è stata adottata.

L'importo più elevato, comunque, sempre nel campo dei lavori, benché notevolmente inferiore (come anche il numero dei contratti), rispetto all'anno precedente, si registra nei lavori affidati con licitazione privata, mentre pressoché immutato è rimasto quello, di proporzioni comparativamente modeste, dei contratti a trattativa privata, dei quali è peraltro assai aumentato il numero, con conseguente allargamento della cerchia dei contraenti e altresì riduzione dell'importo medio dei singoli contratti.

Del tutto assenti, come da anni, l'asta pubblica e l'appalto concorso.

(4) Il numero degli incaricati a vario titolo è stato, nel 1971, di 43 unità, con compensi mensili che vanno da oltre 100 a 565 mila lire, con una maggiore frequenza nei valori intermedi.

(5) Concorso ad un posto di ingegnere laureato nel ruolo della formazione professionale agricola.

PROVINCIA DI BOLZANO

Attività contrattuale

OGGETTO DEL CONTRATTO (Lavori, forniture, vendite, ecc.)	N.	Licitazione privata	N.	Trattativa privata ed atti di sot- tomissione	N.	LAVORI E SERVIZI IN ECONOMIA	
		Importo		Importo		A cottimo	In ammi- nistrazione diretta
						Importo	Importo
Contratti attivi:							
Vendite	-	-	11	55.334.495	-	-	-
Fitti attivi	-	-	30	17.610.448	-	-	-
TOTALE CONTRATTI ATTIVI	-	-	41	72.944.943	-	-	-
Lavori:							
(Capitoli 735, 740, 750, 1110, 1112, 1126, 1276) compresi lavori di ma- nutenzione strade co- munali e provinciali .	53	1.327.758.792	77	210.987.963	32	135.227.267	803.000.000
Acquisto di beni, servi- zi e forniture:							
Acquisto immobili . . .	-	-	4	243.641.495	-	-	-
Permute	-	-	2	110.400	-	-	-
Manutenzione ascensori .	-	-	10	608.775	-	-	-
Forniture e servizi . . .	-	-	3	25.192.890	-	-	-
Fitti passivi	-	-	11	59.324.620	-	-	-
Disciplinari con liberi professionisti	-	-	9	14.354.430	-	-	-
Totale acquisto di beni, servizi e forniture	-	-	39	343.232.610	-	-	-
Totale lavori . . .	53	1.327.758.792	77	210.987.963	32	135.227.267	803.000.000
TOTALE CONTRATTI PASSIVI	53	1.327.758.792	116	554.220.573	32	135.227.267	803.000.000

L'espletamento delle procedure di esecuzione non dà luogo ad osservazioni di rilievo, considerato che le molte sospensioni disposte si sono rese prevalentemente inevitabili per avverse condizioni meteorologiche, che le proroghe sono state scarse e di breve durata, e che i collaudi sono intervenuti entro un tempo non superiore a quattro mesi, salvo un solo caso in cui per cause particolari si è registrato il considerevole ritardo di 828 giorni, senza che da ciò, peraltro, derivassero oneri straordinari per l'Amministrazione.

Gli oneri per revisione prezzi che hanno di poco superato i 194 milioni, sono soltanto in parte attribuibili a sospensioni e proroghe.

Per la restante attività contrattuale, mentre permangono i rilievi sulla mancanza di regolamento generale dell'esecuzione in economia (quello prima citato riguarda il solo settore dei lavori), e di un organo consultivo amministrativo, l'allegato prospetto evidenzia non solo il perdurare dell'abbandono delle pubbliche gare, ma, per l'anno in esame, l'esclusività del ricorso alla trattativa privata (6) che ad una visione d'insieme appare, specialmente per i contratti attivi e per taluni di quelli passivi (quali le forniture), fenomeno questo che dovrebbe indurre ad attente valutazioni della possibilità di adottare sistemi meglio idonei a garantire la massima convenienza per l'ente.

Va, peraltro, posto in rilievo come, per i fitti attivi, si presenti notevolmente mutata la situazione considerata nella relazione per il 1969, risultando un sensibile miglioramento nel rapporto fra numero dei contratti ed importo complessivo dei canoni.

Per quanto concerne il servizio automobilistico, risulta dall'allegato prospetto un aumento, rispetto al 1970, particolarmente dei mezzi di trasporto di materiali e di quelli occorrenti ai servizi stradali. Di 5,7 milioni l'importo dei premi assicurativi (5,1 nel 1970) mentre di 358 mila lire è stato quello dei danni da risarcire (133 mila nel 1970).

4. — ATTIVITÀ ED INTERVENTI FINANZIARI.

Per quanto il programma economico relativo al triennio 1968-1970, approvato dal Consiglio provinciale il 3 febbraio 1968, sia rimasto praticamente inattuato, anche a causa delle carenze della programmazione nazionale, che a quella provinciale avrebbe dovuto offrire indispensabili punti di riferimento, non si è mancato di apprestare adeguati strumenti organizzativi, come più sopra ricordato circa il riordinamento della ripartizione V, e non è venuta meno l'attività dei competenti settori dell'amministrazione, particolarmente in materia di coordinamento territoriale, urbanistica ed edilizia economica e popolare.

Notevole è stato il potenziamento anche dell'impegno finanziario in campo urbanistico, con una complessiva previsione iniziale di 75 milioni per i servizi di cui alla rubrica I della sezione III del titolo I (60 dei quali stanziati sul solo capitolo 440, concernente la tutela del paesaggio), e lo stanziamento di 100 milioni sul capitolo 1170 (rubrica II, sezione V, titolo II).

Le già segnalate insufficienze di personale disponibile, peraltro, si riflettono particolarmente nei servizi in esame, dato anche il carattere recente dell'apposito ruolo della programmazione, istituito dalla citata legge provinciale 19 novembre 1971, n. 11.

Concreti risultati dell'intervento provinciale, peraltro, emergono, ad esempio, dalla considerazione che il numero dei Comuni provvisti di piano regolatore è aumentato, a seguito di tale intervento, da 20 nel 1970 e 62 nel 1971.

Difficoltà in materia, stante la mancanza di diretti poteri sostitutivi della provincia, si manifestano per la frequenza dei casi in cui per i piani, predisposti in sede comunale, si presenti la necessità di sostanziali modifiche, per manchevolezze che rivelano una inadeguata preparazione dei liberi professionisti utilizzati dagli enti deliberanti.

(6) Anche sotto il profilo di eventuali problemi relativi alla scelta del sistema di contrattazione si fa avvertire la mancanza di un organo consultivo amministrativo, poiché attualmente interviene soltanto il parere tecnico-finanziario dell'apposito comitato sui progetti delle opere.

Le cennate carenze appaiono, peraltro, in via di superamento, avendo la competente Commissione consiliare approvato, in data 7 giugno 1972, un disegno di legge presentato dalla Giunta dal titolo « Servizi provinciali in economia e commissione consultiva per gli acquisti e le forniture ».

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PROVINCIA DI BOLZANO

Servizi automobilistici ed altri mezzi di trasporto

TIPO DI VEICOLO	Consistenza al 31 dicembre 1970	Veicoli acquistati nel 1971	Consistenza al 31 dicembre 1971	DESTINAZIONE		Spese di esercizio	Spese di manu- tenzione	Spese per noleggio
				Uffici	Periferia			
Autovetture	14	2	16	9	7	5.692.050	2.185.067	324.400
Motoveicoli	1	—	1	1	—	—	—	—
Autocarri	5	—	—	—	5	—	—	—
Autobus	2	—	2	—	2	—	—	—
Furgoni	15	9	24	2	22	—	—	—
Campagnole	1	—	1	—	1	—	—	—
Unizeg	22	6	28	—	28	—	—	—
Macchine operatrici	13	—	13	—	13	—	—	—
Rimorchi	1	1	2	—	2	9.976.593	—	—
TOTALE	74	18	87	12	80	15.668.643	2.185.067	324.400

Non agevole, del resto, è apparso il reperimento di esperti in urbanistica e tutela del paesaggio, per la costituzione dell'apposito albo previsto dall'articolo 16 del regolamento di attuazione dell'ordinamento urbanistico provinciale.

Altro settore che pure impegna notevolmente l'attività provinciale è quello della viabilità, nel quale un dato degno di rilievo è che le lunghezze delle strade provinciali, e di quelle comunali trasferite alla provincia, hanno raggiunto, rispettivamente, i 712 ed i 604 chilometri.

In tema di pubblica istruzione sono ancora da segnalare carenze normative, come quella di regolamenti per l'assegnazione delle borse di studio di cui alla legge provinciale 5 gennaio 1958, n. 1, e per le concessioni di premi e sussidi di studio agli studenti delle scuole agrarie (capitolo 400 della spesa), nonché l'esigenza di un testo unico che raccolga e coordini le numerose leggi — una quindicina — concernenti le scuole professionali, per definire i diversi problemi interpretativi, nascenti dalla molteplicità e frammentarietà delle norme, specialmente sotto il profilo di conflitti e duplicazioni di competenze.

Per quanto concerne altre materie, da un esame dello stato di attuazione di diversi interventi pluriennali di spesa risultano taluni casi in cui, rispetto al totale delle somme finora stanziato (su assegnazioni regionali), l'ammontare dei residui ancora da pagare appare particolarmente elevato (7).

Tali, per l'agricoltura, i casi dei contributi per impianti di cooperative agricole (capitolo 1235), con 547 milioni di residui su stanziamenti per 1.130 milioni, e per l'irrigazione (capitolo 1240), con 634 milioni di residui su 1.165 stanziati; per il commercio, quello delle agevolazioni creditizie per la costruzione di magazzini commerciali (capitolo 1250), con residui per 125 milioni su stanziamenti per 213 milioni; per l'industria, quello delle agevolazioni per l'acquisto e l'apprestamento di aree d'insediamento (capitolo 1270), con 280 milioni di residui su 637 stanziati; per i trasporti, quello dei contributi per impianti funicolari (capitolo 1280), con 233 milioni di residui su 475 stanziati; per le opere pubbliche eseguite da enti locali ed altri organismi (capitolo 1290), con 431 milioni di residui su stanziamenti per 3,1 miliardi.

IL RELATORE

F.to: Carlo Costanza

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco

(7) I dati che seguono hanno un valore meramente orientativo, potendo risultare superati da quelli definitivamente esposti nel consuntivo, compilato, fra l'altro, in maniera da rendere estremamente arduo un tempestivo riscontro.

ALLEGATO *L*

DECISIONE E RELAZIONE SUI RENDICONTI DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI E DELLE GESTIONI ANNESSE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1971

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dei seguenti Magistrati:

Presidente: dott. Eduardo GRECO

Presidenti di Sezione: prof. dott. Giuseppe CATALDI

dott. Eugenio CAMPBELL

dott. Ettore COSTA

prof. dott. Antonio BENNATI

Consiglieri: prof. dott. Antonino DE STEFANO

dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI

dott. Pietro BAIOCCHI

dott. Giovanni SPAGNOLI

dott. Aldo ANGIOI (*relatore*)

prof. dott. Salvatore BUSCEMA

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione dei rendiconti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio finanziario 1971 presentati dal direttore generale della Cassa stessa.

Uditi nella pubblica udienza del 24 luglio 1972 il relatore consigliere dottore Aldo Angioi e il pubblico ministero, nella persona del procuratore generale dottore Fernando Chiesa.

FATTO

I consuntivi della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 1971 sono stati presentati dal direttore generale della Cassa, con nota del 21 luglio 1972 all'ufficio di riscontro della Corte dei conti presso le direzioni generali della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza.

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le risultanze dei rendiconti sono le seguenti:

1. — *Gestione principale.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	9.486.644.176.694
Passività	»	9.307.622.428.420
Patrimonio netto	L.	<u>179.021.748.274</u>

Conto economico:

Entrate	L.	454.223.816.031
Uscite	»	373.785.318.602
Utile netto	L.	<u>80.438.497.429</u>

2. — *Gestione delle Casse di risparmio postali.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	6.373.673.283.954
Passività	»	6.309.336.198.138
Patrimonio netto	L.	<u>64.337.085.816</u>

Conto economico:

Entrate	L.	307.243.592.202
Uscite	»	273.179.140.597
Utile netto	L.	<u>34.064.451.605</u>

3. — *Gestione della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale.*

Attività	L.	715.392.243.764
Passività	»	712.382.872.141
Patrimonio netto	L.	<u>3.009.371.623</u>

Conto economico:

Entrate	L.	39.493.192.592
Uscite	»	36.571.991.773
Utile netto	L.	<u>2.921.200.819</u>

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

4. — *Gestione della Sezione autonoma per il credito a breve termine.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	16.185.786.588
Passività	»	16.172.255.017
Patrimonio netto	L.	<u>13.531.571</u>

Conto economico:

Entrate	L.	172.009.003
Uscite	»	165.000.780
Utile netto	L.	<u>7.008.223</u>

5. — *Gestione delle affrancazioni di canoni, censi ed altre prestazioni.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	8.187.147
Passività	»	8.187.147
Patrimonio netto	L.	<u>—</u>

Conto economico:

Entrate	L.	423.500
Uscite	»	295.480
Utile netto	L.	<u>128.020</u>

6. — *Gestione per la custodia dei valori dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale.*

Consistenza dei valori a custodia	L.	<u>8.839.569.858</u>
---	----	----------------------

7. — *Gestione dei fondi degli Istituti di previdenza ferroviari.*

Fondo pensioni e sussidi:

Disavanzo	L.	<u>197.972.201.717</u>
---------------------	----	------------------------

Fondi speciali:

Avanzo	L.	<u>2.150.901.946</u>
------------------	----	----------------------

Il Pubblico ministero, nella sua requisitoria, esposto le sue considerazioni sullo svolgimento della gestione, ha chiesto che le Sezioni riunite dichiarino regolari i rendiconti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 1971.

DIRITTO

È stata accertata la concordanza dei dati contenuti nei rendiconti con le scritture tenute o controllate dalla Corte dei conti e con gli atti acquisiti in corrispondenza alle operazioni di gestione, compiute dall'Amministrazione durante l'esercizio predetto, dalla Corte riconosciute regolari.

Alla su esposta dichiarazione di regolarità non può farsi luogo: per quanto attiene al servizio dei depositi, in quanto alla Corte non compete il controllo su parte delle operazioni eseguite presso le Intendenze di finanza; e per quanto concerne le Casse postali di risparmio, dato che non sono soggette al suo controllo le operazioni che si svolgono negli uffici dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le proposte di variazioni e riforme ritenute opportune, sono contenute nella relazione unita alla presente decisione, ai sensi dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Pur essendo, nella fattispecie, il giudizio di parificazione preordinato all'approvazione dei rendiconti da parte di Organo diverso dal Parlamento, la trasmissione della decisione e unita relazione a tale Organo non esime la Corte dall'obbligo — posto dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione — di comunicare alle Camere il risultato del riscontro eseguito, comunicazione che è indubbiamente preordinata a fini diversi e più ampi di quello dell'approvazione del rendiconto.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite;

visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione;

visto il regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773;

visti il testo unico di leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

dichiara regolari, nei limiti di cui in parte motiva, i rendiconti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 1971;

ordina che i conti di cui al presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti all'Amministrazione della Cassa depositi e prestiti e che la presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza, nonché al Ministro del tesoro, e sia inoltre, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento in allegato alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1971.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 1972.

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco

L'ESTENSORE

F.to: Aldo Angioi

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 24 luglio 1972.

IL SEGRETARIO

F.to: Vincenzo Romano

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

RISULTANZE DI GESTIONE

L'Amministrazione ha presentato nei termini alla Corte, ai sensi dell'articolo 5, libro primo, del testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, i rendiconti dell'esercizio 1971, concernenti la gestione principale della Cassa depositi e prestiti, nonché le gestioni delle Casse di risparmio postali, della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, della Sezione autonoma per il credito a breve termine, delle affrancazioni di canoni, censi ed altre prestazioni, dei valori dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e dei fondi degli Istituti di previdenza ferroviari.

Qui di seguito si pongono a raffronto le risultanze di ciascuna delle indicate gestioni con quelle relative all'esercizio precedente.

1. — *Gestione principale della Cassa depositi e prestiti.*

<i>Conto del patrimonio:</i>		
	Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Attività	L. 8.523.335.001.390	9.486.644.176.694
Passività	» 8.363.153.856.541	9.307.622.428.420
Patrimonio netto	L. 160.181.144.849	179.021.748.274
<i>Conto economico:</i>		
Entrate	L. 413.924.906.201	454.223.816.031
Uscite	» 341.282.343.521	373.785.318.602
Utile netto	L. 72.642.562.680	80.438.497.429

2. — *Gestione delle Casse di risparmio postali.*

<i>Conto del patrimonio:</i>		
	Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Attività	L. 5.437.418.409.516	6.373.673.283.954
Passività	» 5.360.304.110.957	6.309.336.198.138
Patrimonio netto	L. 77.114.298.559	64.337.085.816

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Conto economico:

	Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Entrate	L. 280.731.160.738	307.243.592.202
Uscite	» 231.557.950.628	273.179.140.597
Utile netto	L. 49.173.210.110	34.064.451.605

3. — *Gestione della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale.*

Conto del patrimonio:

	Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Attività	L. 301.520.091	715.392.243.764
Passività	» 213.349.287	712.382.872.141
Patrimonio netto	L. 88.170.804	3.009.371.623

Conto economico:

Entrate	L. 14.639.691	39.493.192.592
Uscite	» 19.347.773	36.571.991.773
Utile netto	L. — 4.708.082	2.921.200.819

4. — *Gestione della Sezione autonoma per il credito a breve termine.*

Conto del patrimonio:

	Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Attività	L. 5.130.925.561	16.185.786.588
Passività	» 5.124.402.213	16.172.255.017
Patrimonio netto	L. 6.523.348	13.531.571

Conto economico:

Entrate	L. 158.466.056	172.009.003
Uscite	» 151.922.708	165.000.780
Utile netto	L. 6.523.348	7.008.223

5. — *Gestione delle affrancazioni di canoni, censi ed altre prestazioni.*

Conto del patrimonio:

		Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Attività	L.	8.187.147	8.187.147
Passività	»	8.187.147	8.187.147
Patrimonio netto	L.	—	—

Conto economico:

Entrate	L.	423.500	423.500
Uscite	»	295.480	295.480
Utile netto	L.	128.020	128.020

6. — *Gestione per la custodia dei valori dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.*

Consistenza valori al 31 dicembre 1970	L.	8.848.737.348
Variazioni in diminuzione	»	9.167.490
Consistenza valori al 31 dicembre 1971	L.	8.839.569.858

7. — *Gestione dei fondi degli Istituti di previdenza ferroviari.*

a) *Fondo sussidi e pensioni:*

		Al 31 dicembre 1970	Al 31 dicembre 1971
Attività	L.	1.286.121.150	1.346.934.889
Passività	»	129.217.675.676	199.319.136.606
Disavanzo patrimoniale	L.	127.931.554.526	197.972.201.717

b) *Fondi speciali:*

Attività	L.	1.946.160.280	2.198.236.916
Passività	»	100.932.800	47.334.970
Avanzo patrimoniale	L.	1.845.227.480	2.150.901.946

CAPITOLO II

CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE PRINCIPALE
DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

1. — SITUAZIONE PATRIMONIALE.

L'eccedenza attiva della gestione principale della Cassa depositi e prestiti è stata, nel 1971, di poco superiore ai 179 miliardi, con un incremento di circa 19 miliardi rispetto all'eccedenza del precedente anno (160,2 miliardi).

Tuttavia, tenuto presente che l'eccedenza attiva comprende gli utili dell'esercizio da ripartire e i fondi di riserva e che i primi incrementano il patrimonio solo per un decimo — in quanto i restanti nove decimi vanno ripartiti tra l'Erario (8/10) la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (1/20) e l'Azienda di Stato per le foreste demaniali (1/20) — l'incremento effettivo del patrimonio è stato in realtà inferiore e cioè di quasi 12 miliardi, come risulta dal seguente prospetto:

Eccedenza attiva al 31 dicembre 1971	milioni	179.021
Utili del 1971	»	80.438 —
1/10 utili del 1971	»	8.043 +
<hr/>		
Eccedenza effettiva del 1971	»	106.626
Eccedenza effettiva del 1970	»	94.803 —
<hr/>		
Incremento patrimoniale	»	11.823
<hr/> <hr/>		

Tale incremento deve considerarsi non del tutto adeguato in relazione agli ingenti capitali impiegati.

Va, inoltre, rilevato che tra le attività (la cui consistenza finale contrapposta a quella delle passività dà luogo alla eccedenza in parola) figurano la posta di 86 miliardi, costituita da quote di ammortamento di mutui non versate alla scadenza da alcuni grandi Comuni con bilanci gravemente deficitari, nonché quella di 50,2 miliardi che rappresenta lo scoperto del conto corrente intrattenuto dalla Cassa con l'INADEL per la gestione dell'assistenza.

2. — DISPONIBILITÀ DI CAPITALI.

Le consistenze dei capitali della Cassa alla fine dell'esercizio vengono qui di seguito poste a raffronto con quelle esistenti alla chiusura del precedente esercizio.

	1970 (milioni)	1971 (milioni)	Differenza (milioni)
	—	—	—
a) depositi in numerario	122.918	135.063	+ 12.145
b) conti correnti con il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per il servizio dei conti correnti postali	1.286.294	1.356.775	+ 70.481
c) conti correnti con la gestione del risparmio postale	5.370.385	6.230.176	+ 859.791
d) conti correnti con le gestioni aventi rendiconto proprio	435	1.184	+ 749
e) conti correnti con enti vari	268.090	208.385	— 59.705
f) buoni fruttiferi	175.000	175.000	—
	7.223.122	8.106.583	+ 883.461

Rispetto al 1970, nel quale i nuovi fondi ammontarono a 375,8 miliardi, l'afflusso di capitali ha fatto, quindi, registrare nel 1971 un notevole aumento (507,6 miliardi) dovuto principalmente al progresso verificatosi nella raccolta del risparmio postale (1), con inversione di tendenza rispetto ai precedenti esercizi.

La preferenza accordata al risparmio postale sotto forma sia di depositi nei libretti di risparmio che di acquisto di buoni postali fruttiferi trova giustificazione nella più alta redditività di questo rispetto ai tassi bancari passivi e nelle iniziative pubblicitarie assunte dalla Cassa per incrementare la raccolta postale del risparmio.

L'aumento di oltre 70 miliardi nella gestione del conto corrente con il Ministero delle poste e telecomunicazioni per il servizio dei conti correnti postali, pur essendo inferiore a quello di 127,8 miliardi intervenuto nel 1970 conferma la tendenza alla progressiva espansione nella consistenza del fondo.

Pressocchè uniforme l'andamento della gestione dei depositi in numerario, il cui incremento annuo si è stabilizzato intorno ai 12 miliardi.

(1) L'incremento del risparmio postale ascende a miliardi 1.072,2, tenendo conto degli interessi capitalizzati dei buoni fruttiferi postali, la cui corresponsione ai titolari viene effettuata al momento del rimborso dei buoni.

3. — IMPIEGO DI CAPITALI.

Nel seguente prospetto sono indicate le consistenze, rispettivamente al 31 dicembre 1970 e al 31 dicembre 1971 degli impieghi di fondi della Cassa.

	1970 (milioni)	1971 (milioni)	Differenza (milioni)
a) Prestiti	6.978.758	7.596.787	+ 618.029
b) Titoli	704.181	660.921	— 43.260
c) Conti correnti fruttiferi col Tesoro . .	231.376	454.582	+ 223.206
d) Partecipazioni*	33.980	33.980	—
e) Anticipazioni	274	—	— 274
f) Conti correnti col Tesoro per proventi dei conti correnti postali	290.189	405.730	+ 115.141
	<u>8.238.758</u>	<u>9.152.000</u>	<u>+ 913.242</u>

Relativamente ai prestiti, va rilevato che per la prima volta dal 1966 l'importo dei mutui concessi per l'esecuzione di opere pubbliche (413,3 miliardi) ha raggiunto quello dei mutui accordati per l'integrazione dei bilanci deficitari degli enti locali (414 miliardi). Nel precedente esercizio al finanziamento di opere pubbliche erano stati destinati circa 80 miliardi, e 225 al ripiano dei bilanci deficitari dei suddetti enti.

I saggi d'interesse relativi ai mutui anzidetti sono rimasti quelli fissati nel 1970 col decreto ministeriale 22 giugno 1970 (6 per cento).

Quasi raddoppiata risulta, rispetto al 1970, la disponibilità (circa 455 miliardi) nei due conti correnti fruttiferi con il Tesoro con un incremento di oltre 223 miliardi, a fronte di quello di poco superiore ai 12 miliardi registrato nel 1970.

Nonostante la maggiore disponibilità non può che confermarsi il giudizio, dalla Corte espresso nelle precedenti relazioni, di inadeguatezza rispetto alle occorrenze per far fronte agli impegni assunti dalla Cassa. Vi sono, infatti, da somministrare mutui per 1.072 miliardi e da versarne 35 per partecipazioni.

Quanto a queste ultime è da dire che al 31 dicembre 1971 erano rimaste immutate rispetto all'anno precedente, non essendo stata effettuata al riguardo alcuna operazione.

Passando a considerare la consistenza del conto corrente per i conti correnti postali che la Cassa intrattiene col Tesoro, va rilevato che tale conto ha fatto registrare un aumento di oltre 115 miliardi, mentre nel 1970 vi era stato un decremento di 93 miliardi.

Notasi, infine, che il portafoglio dei titoli continua a ridursi in conseguenza dei rimborsi notevolmente superiori agli acquisti. Difatti, a fronte di rimborsi o cessioni per 67,6 miliardi vi sono stati acquisti per 4,4 miliardi di obbligazioni trentennali 6,20 per cento dell'INFR. Gli utili sui rimborsi ammontano a miliardi 2,5.

4. — FONDI DI RISERVA.

Richiamato quanto detto nella precedente relazione circa la ripartizione dei fondi di riserva, va preso atto che la Cassa, accogliendo l'osservazione mossa dalla Corte, ha rendicontato tra i profitti del conto economico della gestione principale, gli utili conseguenti al rimborso dei titoli, anziché attribuirli, come per il passato, direttamente al fondo rivalutazione.

5. — CONTO ECONOMICO E UTILI.

Le spese di gestione risultano contenute in limiti ragionevoli rappresentando lo 0,69 per cento del complesso delle entrate.

Nel 1971 la Cassa ha interamente versato al Tesoro l'aliquota ad esso spettante dagli utili di gestione relativi agli esercizi 1969 e 1970 per un complessivo importo di 218,8 miliardi.

6. — ORGANIZZAZIONE E PERSONALE.

Oltre gli organi collegiali previsti dalle norme istituzionali (Commissione parlamentare di vigilanza e Consiglio di amministrazione) hanno operato la Commissione per il sorteggio delle cartelle di credito comunale e provinciale (articolo 39 del decreto luogotenenziale 27 agosto 1916, n. 1156), la Commissione di sorveglianza sugli archivi (articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409), e la Commissione per lo stralcio di titoli di credito comunale e provinciale (articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1961, n. 9450).

Per il personale in dotazione (567 unità, di cui 90 presso la Ragioneria centrale) (2), la Cassa ha rimborsato all'erario poco più di 1,3 miliardi a titolo di stipendi ed altri assegni fissi. Ha corrisposto, invece, direttamente a tale personale compensi per lavoro straordinario (82,7 milioni) e compensi speciali (565,6 milioni) con una incidenza complessiva del 49,10 per cento rispetto al trattamento base.

Tale incidenza è superiore del 17,66 per cento a quella (31,44 per cento) del 1970, il che denota una costante, continua lievitazione degli emolumenti accessori.

IL RELATORE

F.to: Aldo Angioi

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco

(2) L'aumento, rispetto al precedente esercizio, è dovuto alle nuove assegnazioni intervenute nell'anno.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO *M*

**DECISIONE E RELAZIONE SUI RENDICONTI DEGLI ISTITUTI
DI PREVIDENZA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1971**

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 56/R

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dei seguenti Magistrati:

Presidente: dott. Eduardo GRECO

Presidenti di Sezione: prof. dott. Giuseppe CATALDI

dott. Eugenio CAMPBELL

dott. Ettore COSTA

prof. dott. Antonio BENNATI

Consiglieri: prof. dott. Antonino DE STEFANO

dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI

dott. Pietro BAIOCCHI

dott. Giovanni SPAGNOLI

dott. Aldo ANGIOI

prof. dott. Vittorio GUCCIONE (*relatore*)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione dei rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio finanziario 1971, presentati dal direttore generale degli istituti stessi.

Uditi nella pubblica udienza del 24 luglio 1972, il relatore, consigliere professore dottore Vittorio Guccione, ed il pubblico ministero nella persona del procuratore generale dottore Fernando Chiesa.

FATTO

I consuntivi degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1971 sono stati presentati alla Corte dal direttore generale con nota del 18 luglio 1972.

Le risultanze dei rendiconti sono le seguenti:

1. — *Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	1.688.264.094.925
Passività	»	255.865.982.128
Patrimonio netto	L.	1.432.398.112.797

Conto economico:

Entrate	L.	370.161.944.225
Uscite	»	224.497.588.469
Utile netto	L.	145.664.355.756

2. — *Cassa per le pensioni ai sanitari.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	175.395.097.579
Passività	»	33.307.775.938
Patrimonio netto	L.	142.087.321.641

Conto economico:

Entrate	L.	54.631.205.121
Uscite	»	20.181.443.298
Utile netto	L.	34.449.761.823

3. — *Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	37.014.625.772
Passività	»	4.157.863.066
Patrimonio netto	L.	32.856.762.706

Conto economico:

Entrate	L.	7.666.764.203
Uscite	»	4.316.714.225
Utile netto	L.	3.350.049.978

4 — *Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari.*

Conto del patrimonio:

Attività	L.	3.717.377.673
Passività	»	991.388.868
Patrimonio netto	L.	2.725.988.805

Conto economico:

Entrate	L.	1.189.520.707
Uscite	»	1.029.855.213
Utile netto	L.	159.665.494

Il pubblico ministero, esposte le sue considerazioni sullo svolgimento della gestione, ha chiesto che le Sezioni riunite dichiarino regolari i rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1971.

DIRITTO

È stata accertata la concordanza dei dati contenuti nei rendiconti con le scritture tenute o controllate dalla Corte e con gli atti acquisiti in corrispondenza alle operazioni di gestione, compiute dall'Amministrazione durante l'esercizio predetto e dalla Corte riconosciute regolari.

Le osservazioni della Corte intorno al modo col quale l'Amministrazione si è conformata alle discipline di ordine amministrativo e finanziario, nonché le proposte di variazioni e riforme ritenute opportune, sono contenute nella relazione unita alla presente decisione ai sensi dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Pur essendo, nella fattispecie, il giudizio di parificazione preordinato all'approvazione dei rendiconti da parte di Organo diverso dal Parlamento, la trasmissione della decisione e unita relazione a tale Organo non esime la Corte dall'obbligo — posto dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione — di comunicare alle Camere il risultato del riscontro eseguito, comunicazione che è indubbiamente preordinata a fini diversi e più ampi di quello dell'approvazione del rendiconto.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite:

visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma della Costituzione;

visto il regio decreto 26 gennaio 1933, n. 241, convertito nella legge 8 giugno 1933, n. 773;

visto il testo unico di leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 1° settembre 1947, n. 883;

sulle conformi requisitorie del pubblico ministero;

dichiara regolari i rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1971.

Ordina che i conti di cui al presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti all'Amministrazione degli Istituti di previdenza e che la presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza, ed al Ministro del tesoro e sia, inoltre, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento in allegato alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1971.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 24 luglio 1972.

L'ESTENSORE

F.to: Vittorio Guccione

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 24 luglio 1972.

IL SEGRETARIO

F.to: Vincenzo Romano

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

ASPETTI FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE

1. — INTRODUZIONE.

La Direzione generale degli Istituti di previdenza ha tempestivamente presentato alla Corte, ai sensi dell'articolo 5, libro I, del testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, i rendiconti, per l'esercizio finanziario 1971, delle gestioni relative alle seguenti Casse:

- Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali;
- Cassa per le pensioni ai sanitari;
- Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e delle scuole elementari parificate;
- Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari.

Ai suindicati rendiconti l'Amministrazione ha allegato — in ottemperanza al disposto degli articoli 19 della legge 3 maggio 1967, n. 315 e 10 della legge 5 febbraio 1968, n. 85, che ne prevedono la compilazione annuale — i bilanci tecnici delle Casse pensioni per i dipendenti degli enti locali, per i sanitari e per gli insegnanti di asilo e delle scuole elementari parificate.

2. — SITUAZIONE PATRIMONIALE ED ECONOMICA.

La consistenza patrimoniale degli istituti di previdenza al 31 dicembre 1971 presenta attività per 1904,4 miliardi e passività per 294,3 miliardi, con un aumento, nei riguardi del precedente esercizio, rispettivamente di 234 miliardi e di 50,4 miliardi.

Il patrimonio netto complessivo, che dal 1969 è in costante ascesa, ammonta, quindi, a 1.610 miliardi, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, pari, in cifra assoluta, a 183,5 miliardi e, in percentuale, al 12,9 per cento (1).

Tale patrimonio netto è così ripartito tra le varie Casse: Cassa dipendenti enti locali, 1.432,4 miliardi; Cassa sanitari, 142 miliardi; Cassa insegnanti, 32,9 miliardi e Cassa ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari, 2,7 miliardi, con un aumento, nei riguardi dell'esercizio precedente, di 145,7 miliardi, di 34,4 miliardi, di 3,3 miliardi e di 160 milioni.

Le attività presentano un incremento, percentualmente più elevato, nelle poste patrimoniali relative alle disponibilità liquide (12,04 per cento del totale rispetto al 9,27 per cento del 1970) e ai crediti vari (20,35 per cento rispetto al 19,58 per cento del 1970), mentre hanno un'incidenza percentuale inferiore all'anno precedente gli immobili (12,89 per cento rispetto al 13,08 per cento), i titoli (21,11 per cento rispetto al 21,28 per cento), le sovvenzioni (4,24 per cento rispetto al 4,51 per cento) ed i mutui (29,37 per cento rispetto al 32,28 per cento). Da tali percentuali si evidenzia un'accresciuta situazione creditizia ed un minore impiego delle disponibilità.

Tra i crediti vari assume particolare significato l'ingente posta di 290,2 miliardi (con un aumento di 58,3 miliardi rispetto all'esercizio precedente) rappresentata dal mancato versamento dei contributi previdenziali da parte degli enti interessati. Infatti, come più volte rilevato in

(1) Nel precedente quinquennio l'incremento patrimoniale netto era stato di 117,2 miliardi nel 1966, di 112,1 nel 1967, di 85,9 nel 1968, di 110,9 nel 1969 e di 146 nel 1970.

precedenti relazioni, tale mancato versamento si riflette negativamente sugli impieghi fruttiferi e, conseguentemente, avrà effetti negativi, nel tempo, sui trattamenti di quiescenza degli iscritti.

Su 294,3 miliardi di passività, 12,1 miliardi riguardano i 4 fondi di riserva, mentre i rimanenti 282,2 miliardi concernono debiti vari. Tra questi ultimi le poste più rilevanti si riferiscono alle quote di mutui da somministrare, alle pensioni rimaste da pagare ed alle rate di prezzo degli immobili acquistati rimaste da pagare, che rappresentano, rispettivamente, il 17,1 per cento, il 5 per cento ed il 4,4 per cento dell'ammontare dei debiti.

Il conto economico presenta entrate per 433,6 miliardi e spese per 250 miliardi, con un aumento, nei confronti del 1970, rispettivamente di 53 miliardi e di 15,3 miliardi. L'eccedenza delle entrate rispetto alle spese trova puntuale riscontro nell'incremento patrimoniale di 183,6 miliardi, prima ricordato.

Anche per il 1971, le principali fonti di entrate sono costituite dalle entrate previdenziali e dalle rendite patrimoniali, che ammontano, rispettivamente, a 345,6 miliardi (79,2 per cento del totale) e a 76,7 miliardi (17,7 per cento), con un incremento, nei riguardi dell'anno precedente, di 42 e 5,1 miliardi. Peraltro, l'aumento delle rendite patrimoniali è stato inferiore di 700 milioni rispetto a quello verificatosi nel 1970.

In particolare le entrate per i fitti di immobili hanno registrato un incremento di 1,2 miliardi (10,5 miliardi invece di 9,3 del 1970).

Come risulta dalla situazione patrimoniale il credito per i fitti rimasti da riscuotere è passato da 1,8 miliardi del 1970 a 2,5 miliardi del 1971. Peraltro, tenuto conto che di tale credito 824 milioni di riferiscono a somme che vengono versate in ritardo principalmente da enti pubblici locatari, l'effettiva morosità si riduce a 1,68 miliardi.

A questo riguardo va, però, precisato che sull'ammontare di tale morosità incide, per 740 milioni, il fenomeno dell'autoriduzione dei fitti, da parte di oltre tremila locatari, in una percentuale di circa il 30 per cento dei rispettivi canoni.

Il tentativo da parte dell'Amministrazione di eliminare o, quanto meno, di comprimere tale fenomeno mediante la concessione della particolare agevolazione (riduzione dal 1° gennaio 1970 dei canoni di fitto agli inquilini con modesto reddito familiare) di cui si è fatto cenno nella precedente relazione (2) non ha sortito che, in minima parte, l'effetto sperato.

Sempre in tema di redditi immobiliari, va segnalato che la rendita del 3,373 per cento indicata dall'Amministrazione è riferita al costo influente ai fini del reddito medio (189,2 miliardi) e non al costo dell'intero patrimonio, escluse le aree (233,4 miliardi, comprensivi degli investimenti effettuati nel 1971).

Appare in leggero aumento il saggio effettivo del complesso degli investimenti che è passato dal 5,788 per cento del 1970 al 5,833 per cento del 1971 in dipendenza soprattutto dell'alta redditività dei titoli obbligazionari e delle cartelle fondiarie.

Le spese sono costituite per il 95 per cento dagli oneri previdenziali relativi alle pensioni ed alle indennità corrisposte nell'esercizio e, per il rimanente, dagli oneri patrimoniali, dagli ammortamenti, dagli accantonamenti e dalle spese generali di amministrazione.

In particolare gli oneri previdenziali sono passati da 223,6 miliardi del 1970 a 237,9 miliardi del 1971. Tali oneri risultano così ripartiti: Cassa pensioni dipendenti enti locali, 213,1 miliardi; Cassa pensione sanitari, 19,7 miliardi; Cassa pensione insegnanti 4,1 miliardi; Cassa pensioni ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari, 1 miliardo.

Per quanto riguarda gli oneri di gestione, è da notare che il loro complessivo ammontare è leggermente diminuito, passando da 3,8 a 3,7 miliardi, in dipendenza della riduzione degli interessi passivi vari, nonostante che, nel contempo, siano aumentate le altre poste relative alle spese particolari di gestione del patrimonio immobiliare ed agli interessi su depositi volontari degli iscritti.

(2) Atti Senato Repubblica 1970 - Doc. XIV, n. 6 - Allegato pag. 272 nota.

Le spese generali di amministrazione, comprendenti gli oneri di tutto il personale, incluso quello a contratto privato, sono passate da 4,7 miliardi del 1970 a 5,4 miliardi del 1971. In conseguenza di tale aumento l'incidenza di tali spese sul totale delle entrate è salita dall'1,23 per cento del 1970 all'1,24 per cento del 1971.

3. — IMPIEGHI DI CAPITALE.

Gli investimenti immobiliari nel 1971 hanno avuto un incremento di 27,1 miliardi, raggiungendo, così, una consistenza globale di 245,5 miliardi. Peraltro, l'incidenza, al 31 dicembre 1971, del complesso dei predetti investimenti sul totale del patrimonio netto è risultata pari al 15,25 per cento, interrompendo, così, la linea di progressiva ascesa di tale percentuale registrata nei precedenti sei anni (3).

Nel 1971, tutti gli acquisti sono stati effettuati per conto della Cassa pensioni dipendenti enti locali.

Per quanto concerne i mutui, mentre vi è stato un aumento nell'ammontare di quelli deliberati dal Consiglio di Amministrazione (54,7 miliardi nel 1971 rispetto a 43,5 miliardi nel 1970), è da registrare una sensibile riduzione dell'importo di quelli perfezionati nell'esercizio a seguito di precedenti deliberazioni (42,6 miliardi nel 1971 rispetto a 70,3 miliardi nel 1970). Sono, del pari, diminuite le erogazioni a valere su mutui definitivi (46,3 miliardi nel 1971 rispetto a 60,7 miliardi nel 1970).

Nel 1971 sono stati effettuati acquisti di obbligazioni e di buoni del tesoro per un importo superiore del 119 per cento a quello dell'anno precedente (72,6 miliardi nel 1971 invece di 33,1 miliardi nel 1970), con ciò denotando la tendenza ad un impiego dei fondi mediante investimenti mobiliari ad alto reddito e con irrilevanti costi di gestione.

La consistenza, al 31 dicembre 1971, del portafoglio titoli ammontava a 402 miliardi così ripartiti: 32,4 miliardi di titoli di Stato, 369 miliardi di obbligazioni e di cartelle fondiarie e 644,5 milioni di partecipazioni.

In aumento, per importo ma non per numero (4), le sovvenzioni contro cessione del quinto dello stipendio nei riguardi degli iscritti alle varie Casse (da 22 miliardi del 1970 a 23,4 miliardi del 1971).

(3) Infatti, tale percentuale era stata del 6,27 per cento a fine 1965, del 7,94 per cento a fine 1966, del 10,09 per cento a fine 1967, del 14,54 per cento a fine 1968, del 15,06 per cento a fine 1969 e del 15,31 per cento a fine 1970.

(4) Infatti, il numero delle sovvenzioni concesse è passato da 20.478 del 1970 a 18.817 del 1971.

CAPITOLO II.

ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

In materia di organizzazione dei servizi assumono rilievo, per i riflessi sugli investimenti immobiliari e sulla gestione del patrimonio, l'attività del Comitato tecnico incaricato di sovrintendere al « Centro di coordinamento » per la progettazione di un insediamento edilizio nel comprensorio sito in Roma a località « Tre Fontane » e l'affidamento di un incarico ad un libero professionista allo scopo di effettuare lo studio in ordine ad uno schema di regolamento per il servizio tecnico relativo alla gestione ed alla manutenzione degli immobili. Con l'emanazione di tale regolamento s'intende, infatti, addivenire allo snellimento delle attuali procedure che non appaiono consone alle effettive esigenze di gestione del patrimonio immobiliare di proprietà delle Casse pensioni.

Il personale, dipendente dal Ministero del tesoro, in servizio, al 31 dicembre 1971, presso la Direzione generale degli Istituti di previdenza ammontava a 1.084 impiegati (di cui 116 presso la Ragioneria centrale) rispetto ai 916 presenti alla stessa data dell'anno precedente.

Come nel 1970, hanno prestato la loro opera presso l'anzidetta Direzione generale 40 segretari comunali e 18 insegnanti elementari ai quali l'Amministrazione ha corrisposto direttamente per stipendi lire 194 milioni.

Per il restante personale la medesima Amministrazione ha rimborsato all'Erario, come prescritto dalla legge, la somma di circa 2 miliardi per stipendi ed altri assegni fissi.

Le somme corrisposte, nel 1971, a tutto il suddetto personale, a titolo di compensi per lavoro straordinario e di compensi speciali ammontano, rispettivamente, a 911 milioni e 650 milioni, raggiungendo, così, complessivamente il 68,28 per cento del trattamento base, mentre, nel 1970 tale percentuale era del 39,31 per cento.

A questo riguardo è da segnalare che i compensi per lavoro straordinario sono stati corrisposti entro il limite massimo di novantacinque ore mensili (5), stabilito con decreto del Ministro per il tesoro ai sensi dell'articolo 26 della legge 4 febbraio 1958, n. 87 (6).

IL RELATORE

F.to: Vittorio Guccione

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco

(5) Per il 1970 l'anzidetto limite massimo era di 60 ore mensili.

(6) Il termine di applicazione della norma contenuta nel predetto articolo 26 è stato prorogato al 31 dicembre 1972, ai sensi dell'articolo 9 della legge 5 febbraio 1968, n. 85 e, da ultimo, al 31 dicembre 1976, in base all'articolo 21 del decreto-legge 30 giugno 1972, n. 267.

ALLEGATO *N*

PARERI DELLE SEZIONI RIUNITE

PAGINA BIANCA

N. 150/S.R./D

OGGETTO: Schema di disegno di legge concernente il riordinamento degli uffici dell'ASST e la riforma di struttura delle Aziende dipendenti dal Ministero PT.

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 12 gennaio 1972

visto lo schema di disegno di legge concernente il riordinamento degli uffici dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e la riforma di struttura delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni;

viste le note n. 68235/3472/DL del 28 giugno 1971 e n. 70285/3472/DL del 9 novembre 1971, con le quali il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni chiede il parere della Corte dei conti sul predetto schema di disegno di legge;

esaminati gli atti ed udito il relatore Consigliere Gioacchino De Rossi;

rilevato che l'articolo 1, n. 5, del predetto schema di disegno di legge prevede che i direttori generali delle costituende « Azienda delle poste » ed « Azienda di Stato per i servizi di telecomunicazioni » siano coadiuvati da due vice direttori generali, i quali « hanno poteri propri nelle materie specificate nel regio decreto 2 luglio 1925, n. 1196, e successive modificazioni per importi di minor valore »;

che, per altro, il citato regio decreto e le successive modificazioni stabiliscono il limite massimo di valore, entro il quale il direttore generale può esercitare i suoi poteri in ordine alle attribuzioni previste dalla suddetta norma, ma non ne determinano il limite minimo, sicché le attribuzioni dei vice direttori generali si appalesano di valore non determinabile, in difetto del termine di base costituito dal limite minimo delle attribuzioni esercitabili dal direttore generale;

considerato che l'articolo 1, n. 6, dello schema prevede l'istituzione di direzioni di zona, quali uffici periferici dell'Azienda di Stato per i servizi delle telecomunicazioni, « nello stesso numero e con la stessa circoscrizione e sede delle direzioni compartimentali dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni previste dall'articolo 16 della legge 12 marzo 1968, n. 325 », senza per altro nulla stabilire circa gli esistenti ispettorati di zona, già istituiti dall'articolo 16 del regio decreto legge 14 giugno 1925, n. 884, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562, onde si appalesa la necessità di dichiarare l'eventuale soppressione dei predetti ispettorati;

rilevato che il medesimo articolo 1, n. 6, dello schema prevede la ristrutturazione delle dotazioni organiche delle tabelle dei direttori centrali delle due aziende, facendo riferimento, per evidente errore materiale, ai criteri stabiliti dall'articolo 16, terzo comma, lettera d), della legge 18 marzo 1968, n. 249, quale risulta sostituito dall'articolo 12 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, mentre il riferimento va esattamente effettuato al secondo comma lettera d), dell'articolo citato;

che l'articolo 1, n. 8, lettera *b*), dello schema stabilisce che l'avanzo del bilancio di ciascuna azienda sia versato al Ministero del tesoro, anziché, come è esatto dire, al « Tesoro » in quanto cassa erariale, donde la necessità di eliminare dal testo le parole « Ministero del »;

che la disposizione testé citata stabilisce che gli eventuali disavanzi delle Aziende siano coperti mediante anticipazioni o sovvenzioni straordinarie da parte del Tesoro in base a convenzioni da stipulare con il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni;

che, per altro, come più volte dalla Corte rappresentato al Parlamento (relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato) i bilanci delle aziende autonome sono sempre riconducibili allo Stato, persona giuridica, e conseguentemente le anticipazioni (o la contrazione di mutui) costituiscono un mezzo volto precipuamente ad alterare la consistenza del *deficit* complessivo del bilancio generale dello Stato stesso, mezzo, pertanto, che non può essere adottato come criterio generale, ma cui potrebbe, se mai, farsi ricorso solo in circostanze del tutto eccezionali per fattori contingenti;

che, inoltre, le sovvenzioni straordinarie non appaiono giustificabili, e non sono previste nell'ordinamento della contabilità pubblica;

che l'articolo 1, n. 8, lettera *c*), dello schema dà facoltà alle Aziende di assumere o cedere partecipazioni azionarie in società nazionali, estere ed in organismi internazionali che esplicano attività economiche connesse con la gestione dei servizi da esse svolti, di emettere obbligazioni e di contrarre prestiti;

che le Aziende, per altro, ancorché contabilmente autonome, sono inquadrate (né sembra che il disegno di legge intenda modificare tale strutturazione) nell'organizzazione amministrativa dello Stato e che, perciò, la suddetta disposizione consentirebbe la diretta partecipazione dello Stato in società per azioni;

che, conseguentemente, l'adozione di siffatto criterio sovvertirebbe il principio, sancito dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, ed accolto in sede di programmazione, in virtù del quale le partecipazioni statali vengono inquadrate in enti autonomi, soggetti alla vigilanza dell'apposito Ministero; in proposito le Sezioni riunite richiamano la giurisprudenza della Corte che in sede di interpretazione della citata legge 1589 ha osservato: « alla diretta ingerenza degli organi dello Stato nel settore delle partecipazioni deve subentrare una gestione — secondo criteri di economicità — condotta da apposito soggetto (« Ente autonomo ») ed avente per oggetto un gruppo omogeneo di partecipazioni.

L'Ente autonomo viene quindi a porsi quale schermo tra il Governo e le singole imprese, evitando, da un canto, che il primo abbia ad ingerirsi in atti di gestione di spettanza delle seconde e ad assumere la conseguente responsabilità, e, dall'altro, che le seconde abbiano a soggiacere a direttive estranee al perseguimento delle finalità loro proprie; spettando, invece, all'Ente di recepire l'indirizzo politico tracciato dall'organo interministeriale, previsto dall'articolo 4 della legge, e di convertirlo in una complessa azione di orientamento e di vigilanza nei confronti delle imprese controllate; di assolvere, cioè, una funzione di armonica intermediazione, tra il Governo e le amministrazioni delle singole aziende ». (Corte dei conti, sezione controllo: deliberazione 7 giugno 1958, n. 125);

che, per altro verso, l'eventuale azionariato facente capo alle due Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, non potrebbe non interferire infrangendo così il principio della unitarietà e dell'omogeneità dell'intervento pubblico nell'ambito economico — nel medesimo settore delle telecomunicazioni, in cui operano — d'intesa con lo stesso Ministero delle poste e delle telecomunicazioni — le partecipazioni del gruppo STET, facenti capo per il tramite dell'IRI, al Ministero delle partecipazioni statali;

considerato che l'articolo 1, n. 9, dello schema stabilisce che gli atti delle aziende saranno sottoposti al riscontro consuntivo della Corte dei conti;

che il concetto di « riscontro » attiene più propriamente all'ordine numerico ed economico, consistendo in un raffronto aritmetico tra entità di valore eppertanto appare tecnicamente più corretto usare al riguardo il termine « controllo », con significato squisitamente giuridico;

che, inoltre, l'espressione « riscontro consuntivo » non può concettualmente riferirsi che alla gestione economico-contabile globalmente considerata e va sostituita, quindi, con quella di « controllo successivo »;

rilevato che la ora citata disposizione prevede l'estensione alle Direzioni di zona della norma contenuta nell'articolo 13, ottavo comma, della legge 12 marzo 1968, n. 325, il quale fa riferimento puro e semplice alle disposizioni dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 29 giugno 1955, n. 619, onde sembrerebbe più corretto recepire *per relationem* nella disposizione in esame quest'ultimo articolo di legge;

che l'articolo 1, n. 12, prevede la trasformazione della Scuola superiore di specializzazione in telecomunicazioni in Facoltà di ingegneria con corso di laurea in ingegneria elettronica con sede a Caserta;

che l'istituzione di detta facoltà, in mancanza di inquadramento in un Ateneo universitario, verrebbe a costituire una sorta di anomalia nell'ordinamento dell'istruzione superiore;

che non sembra opportuno, per altro, essendo all'esame del Parlamento la riforma universitaria, operarne un sostanziale stralcio, delegando al Governo la potestà di dettare disposizioni in materia di istruzione superiore, in tal modo frustrando il fine di unificazione e di coordinamento della relativa disciplina;

considerato che l'articolo 7, lettera d), dello schema stabilisce l'elevazione di due volte dei limiti di competenza stabiliti dal primo e dal secondo comma dell'articolo 4 della legge 12 marzo 1968, n. 325, attinenti all'approvazione dei progetti di lavoro e di approvvigionamenti;

che si legge, al riguardo, nella relazione illustrativa dello schema, che tale elevazione tende ad eliminare l'anomalia dell'attuale legislazione, consistente nel fatto che per l'approvazione dei progetti di lavori di importo compreso tra i 45 ed i 90 milioni, per l'esecuzione dei quali si adotterà il criterio della gara per la scelta del privato contraente, i progetti stessi dovranno essere approvati con decreto del Ministro, sentito il Consiglio di amministrazione, mentre la successiva approvazione dei relativi contratti rientra nella competenza per valore del direttore generale dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni o dell'ispettore generale superiore delle telecomunicazioni, su conforme parere del rispettivo comitato consultivo;

che, pur condividendo siffatta osservazione, con l'elevazione stabilita dalla disposizione in esame, si verrebbe a creare — come sembra — altra anomalia, in quanto per l'approvazione dei progetti di lavori d'importo compreso tra i 45 ed i 90 milioni, per l'esecuzione dei quali si adotti il sistema della trattativa privata, i progetti stessi dovrebbero essere approvati dal direttore generale dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni o dall'ispettore generale superiore delle telecomunicazioni, su conforme parere del Comitato consultivo, mentre l'approvazione dei relativi contratti dovrebbe essere effettuata dal Ministro, sentito il consiglio di amministrazione;

considerato che lo schema non contiene alcuna disposizione per quanto concerne la meccanizzazione dei servizi, tuttavia necessaria in conseguenza della continua espansione dell'attività della pubblica amministrazione, onde, si ravvisa l'opportunità che apposita norma preveda e disciplini l'impiego della meccanizzazione ai fini, tra l'altro, del controllo e della rendicontazione;

rilevato, infine, che l'articolo 8 dello schema autorizza il Ministro del tesoro ad apportare con propri decreti per l'attuazione della emananda legge, le occorrenti variazioni compensative sugli stati di previsione delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni;

che l'attuazione delle disposizioni del previsto disegno di legge comporta chiaramente delle nuove e maggiori spese, da fronteggiarsi non con variazione sugli stati di previsione delle aziende mediante decreti del Ministro del tesoro, bensì con apposita legge, che indichi anche i necessari mezzi di copertura;

che, per altro, è appena il caso di ricordare che il vigente ordinamento della contabilità pubblica non consente la possibilità di variazioni « compensative » tra gli stati di previsione della spesa di due amministrazioni autonome;

che, conseguentemente, la disposizione suddetta si appalesa in contrasto con il precetto di cui all'articolo 81, ultimo comma, della Carta costituzionale;

P. Q. M.

nelle esposte considerazioni è il parere delle Sezioni riunite.

Per estratto dal verbale

p. IL SEGRETARIO GENERALE

F.to: Polifroni

Visto:

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

N. 112/S.R./D

OGGETTO: Schema di regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti dell'esercito, della marina e dell'aeronautica.

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 15 marzo 1972,

premesso che il Ministro della difesa, con le note nn. 415 e 3553 rispettivamente in data 3 febbraio 1970 ed 11 ottobre 1971, ha chiesto ai sensi dell'articolo 88 del regio decreto-legge 18 novembre 1923, n. 2440, il parere della Corte su di uno schema di regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti dell'esercito, della marina e dell'aeronautica;

udito il relatore Consigliere dottor Francesco Maria Lazzarini ed i correlatori Consiglieri Mario Di Stefano e professor dottor Francesco Garri;

ritenuto che in sede di riordinamento del Ministero della difesa, previsto dalla delega legislativa 12 dicembre 1962, n. 1862, rinnovata con legge 9 ottobre 1964, n. 1058, si è palesata l'esigenza dell'unificazione delle discipline della gestione amministrativa e della contabilità dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, attualmente distinte;

che la legge delegata 18 novembre 1965, n. 1482, ha esteso alla marina e all'aeronautica le disposizioni sull'amministrazione e contabilità dell'esercito, contenute nel testo unico 2 febbraio 1928, n. 263 e successive modificazioni ed altresì ha previsto, per la propria attuazione, l'emanazione di un regolamento unificato destinato a sostituire, in relazione all'avvenuta unificazione legislativa, i regolamenti delle tre forze armate;

che l'elaborazione di tale schema regolamentare è stata curata da un'apposita Commissione, alla quale hanno partecipato anche rappresentanti del Ministero del tesoro;

che lo schema è stato sottoposto all'esame del Consiglio di Stato, il quale, con atto interlocutorio n. 801/69 del 22 ottobre 1969 - Sezione terza - ha ritenuto di non riferire nel merito all'Adunanza generale, sul riflesso che dovesse essere preventivamente acquisito il parere della Corte dei conti necessario, nella subiecta materia, ai sensi del citato articolo 88 del regio decreto-legge n. 2440;

considera per quanto concerne preliminarmente la competenza ai sensi del citato articolo 88 poiché lo schema di regolamento in esame attiene in larga misura alla materia contabile, dettando norme sulla amministrazione e sulla contabilità degli enti delle tre forze armate, non v'è dubbio che, sotto tale aspetto, sussiste la competenza della Corte a rendere il richiesto parere preventivamente, ponendosi l'esercizio di questa funzione consultiva con carattere di specialità rispetto a quella ricompresa nella competenza generale del Consiglio di Stato.

Nel merito la valutazione del presente regolamento deve essere compiuta tenuto conto che esso è stato predisposto in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1482, emanato in forza delle leggi di delega del 1962 e del 1964 sopra menzionate.

L'articolo 1 della predetta norma delegata prevede espressamente l'estensione, alla marina ed all'aeronautica, delle norme contenute nel testo unico delle disposizioni legislative

concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con regio decreto-legge 2 febbraio 1928, n. 263 e successive modifiche, mentre all'articolo 2 prevede l'estensione all'esercito ed alla marina delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 10 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958 recante norme per l'amministrazione e la contabilità degli enti aeronautici.

L'articolo 3 della citata legge delegata stabiliva espressamente l'emanazione, entro il 31 dicembre 1966, di un regolamento unificato contenente le norme di attuazione.

In proposito sembra legittimo l'esercizio della potestà regolamentare, anche dopo il citato termine del 31 dicembre 1966, da ritenersi ordinatorio. Infatti, mentre la potestà legislativa delegata deve essere esercitata, a pena di decadenza, entro il termine tassativamente prescritto nella legge di delega, trattandosi dell'eccezionale attribuzione all'esecutivo di funzioni proprie del potere legislativo, non altrettanto può dirsi per l'esercizio della potestà regolamentare che rientra tra le funzioni proprie del potere esecutivo.

In merito poi alla rispondenza dei criteri adottati nella redazione dello schema alle norme, delle quali costituisce attuazione, in sostanza, si estendono all'esercito e alla marina due norme di modesta portata, quali quella concernente l'anticipata esecuzione dei contratti nei limiti del quinto e l'altra relativa alla vendita in economia di oggetti fuori uso di esiguo valore.

Riguardo all'estensione alla marina ed all'aeronautica del complesso di norme contenute nel testo unico approvato con regio decreto-legge 2 febbraio 1928, n. 263, sull'amministrazione e la contabilità degli enti dell'esercito, a norma dell'articolo 1 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 1482, la estensione stessa opera solo nei limiti in cui la normativa del predetto testo unico sia applicabile in relazione alle specifiche esigenze ed agli ordinamenti della marina e dell'aeronautica.

Di conseguenza, continueranno ad avere vigore, nelle materie escluse dalla sfera di estensione del testo unico del 1928, norme anche regolamentari dettate per specifiche esigenze o correlate agli speciali ordinamenti delle citate due forze armate.

A tale situazione fa esplicito riferimento il regolamento unificato quando indica, nell'articolo 2 di cui si dirà in seguito, l'ambito della sua applicabilità.

In proposito non può non osservarsi che la sopravvivenza delle disposizioni di cui sopra comporterà la soluzione di delicati problemi di interpretazione, per accertare se, in ordine alle singole fattispecie concrete, debbano trovare applicazione le norme del nuovo regolamento o quelle diverse dettate per speciali esigenze della marina e dell'aeronautica che continuano a rimanere in vigore; non si realizza, pertanto, compiutamente lo scopo di unificare la normazione delle tre forze armate.

Va rilevato, altresì, che in taluni settori esiste la previsione di speciali disposizioni regolamentari quali, ad esempio, quelle relative agli stabilimenti ed arsenali militari contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 1965, n. 1481.

Mentre, quindi, le disposizioni contenute nello schema di regolamento disciplinano l'attività degli organismi delle tre forze armate, con precetti di natura e caratteri generali, i regolamenti speciali, come quello sugli arsenali, si rivolgono ad enti che, per la loro precipua caratteristica, formano oggetto di normativa particolare.

Di contro se, da un lato, la portata dello schema in esame si ridimensiona sotto l'aspetto ora considerato, dall'altro il sistema seguito per la sua stesura si ispira più ai criteri in genere adottati per la compilazione di testi unici che a quelli che debbono presiedere alla redazione di un regolamento.

Sotto tale aspetto, il testo in esame si presenta, in un certo senso, ridondante per la presenza di parti meramente descrittive e definitorie di istituti non sempre indispensabili, definizioni e distinzioni che possono trovare tuttavia giustificazione nel carattere di organicità ed omogeneità, che si è inteso dare alla regolamentazione delle varie materie trattate, per agevolare l'uniformità di applicazione dei vari gruppi di norme da parte delle tre forze armate.

Inoltre, molte norme dello schema in esame non sono altro che la testuale ripetizione di precetti tratti dalla generale legislazione in materia di amministrazione e contabilità pub-

blica. Il suddetto criterio di compilazione è ovviamente ispirato alla esigenza pratica di fornire all'operatore, unitamente alle norme specifiche riguardanti le singole materie, anche le disposizioni aventi, nelle stesse materie, carattere di ordine generale, ma permangono, ovviamente, il carattere vincolante e l'efficacia precettiva loro propria delle norme così recepite.

Infine, per quanto concerne il giudizio e la valutazione globale del presente regolamento, non va dimenticato che le norme in esso contenute, in quanto rivolte a disciplinare l'attività degli enti militari, hanno quale loro presupposto la disciplina organica, inesistente allo stato, della struttura e dell'organizzazione degli enti stessi.

L'esame di tutto il regolamento conferma l'osservazione già mossa in sede di relazione al Parlamento, e cioè che gli ordinamenti delle forze armate sopravvivono in una situazione di fatto, per le numerose modifiche apportate alle norme originarie con circolari, dispacci e ordini di servizio.

Ciò rilevato e tenendo altresì conto della particolare struttura della Difesa e della precipua natura del suo ordinamento, sembra che le Sezioni possano esimersi, sotto il profilo considerato, da specifiche osservazioni relative alle singole norme.

Per quanto attiene al testo normativo è da osservare che la impostazione sistematica dello schema risponde all'articolazione della materia da disciplinare.

Quanto sopra premesso va segnalata l'opportunità che, per maggiore precisione ed al fine di evitare ogni incertezza circa i destinatari delle disposizioni contenute nello schema, nella intestazione del regolamento la parola « enti » venga sostituita con altro termine (ad esempio organismi), tenuto presente che sono soggetti alla disciplina dettata dall'emanando regolamento non soltanto quei comandi, direzioni, uffici, ecc., specificamente denominati « enti » dall'articolo 1, lettera *b*), ma anche quelli contemplati, con diversa denominazione, alle lettere *a*), *c*) e *d*) dell'articolo medesimo.

In particolare, per quanto concerne il contenuto del secondo comma dell'articolo 2, si richiamano le considerazioni di carattere generale circa gli inevitabili problemi di interpretazione che potranno derivare dalla sopravvivenza di una notevole quantità di norme regolamentari.

Per la soluzione di tali problemi, sarebbe necessario indicare specificamente, nel testo del citato articolo 2, le norme che rimangono in vigore dopo la emanazione del regolamento.

Sempre per quanto attiene all'articolo 2, non vanno sottaciute le specifiche difficoltà di interpretazione del generico termine « materie » in stretta relazione all'inciso « in quanto applicabili in relazione alle specifiche esigenze di ciascuna delle predette forze armate », di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica del 18 novembre 1965, n. 1482.

In ordine alla lettera *z*) del terzo comma dell'articolo 8, il cui disposto non dà luogo a rilievi, occorre tener presente che la legge 3 dicembre 1971, n. 1103, disciplina specificamente la vendita di beni fuori uso appartenenti ad alcune Amministrazioni statali, tra cui quella della Difesa.

Quest'ultima normativa è circoscritta all'ambito temporale previsto dalla legge stessa e, conseguentemente, non ha riflesso sulle disposizioni del presente schema di regolamento che hanno carattere permanente ed esplicheranno efficacia — limitatamente a quegli aspetti diversamente regolati dalla legge n. 1103 — allo scadere del termine della succitata normativa transitoria.

Per quanto concerne l'articolo 13, è d'uopo rilevare che, al primo comma, sarebbe opportuno sostituire le parole « riceve gli atti di stipulazione dei contratti » con le seguenti « riceve gli atti relativi alla stipulazione dei contratti », mentre il terzo comma dovrà essere opportunamente modificato, in quanto con l'articolo 147 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, le carriere speciali sono state soppresse. Ciò, ovviamente, vale anche per l'articolo 16 — terzo comma — e per quelle altre disposizioni dello schema che ugualmente menzionano le carriere speciali.

All'articolo 24 dello schema si stabilisce la natura « personale » della responsabilità sia amministrativa che contabile, si afferma che la responsabilità si estende all'operato del personale dipendente, ma si dispone: « fatta eccezione per le operazioni che norme del presente

o di altri regolamenti ovvero istruzioni ministeriali attribuiscono alla specifica competenza di tale personale ».

La disposizione, come formulata, sembra inesatta. Infatti, ove si tratti di responsabilità amministrativa, è contro i principi desumibili anche dalla legge di contabilità che la responsabilità si estenda all'operato dei dipendenti; in questi casi, ove l'operato degli stessi concreti un fatto colposo produttivo di danno, si avrà personale responsabilità del dipendente, eventualmente in concorso con quella dei soggetti indicati nel regolamento, in quanto titolari di uffici militari. Ove poi si tratti di responsabilità contabili, è conforme alle norme vigenti (vedi specificamente articolo 1 del regio decreto-legge 263/1928) che nelle gestioni pubbliche deve esservi, per settori determinati, un solo contabile titolare e responsabile del relativo ufficio, ancorché si avvalga di personale dipendente (a parte l'eventuale concorso, a titolo di responsabilità amministrativa, di questo personale). Secondo la giurisprudenza singoli atti di gestione contabile, posti in essere da soggetti diversi dai titolari dell'ufficio, possono tuttavia essere considerati autonomi. Qualche dubbio potrebbe, però, sussistere in ordine alla idoneità di istruzioni ministeriali ad attribuire il compimento di determinate operazioni rientranti nella competenza primaria del contabile.

Pur superato il dubbio da ultimo indicato, la formulazione dell'articolo dovrebbe essere così modificata:

« Le responsabilità di cui all'articolo precedente sono personali e quelle degli agenti contabili si estendono al personale dipendente, fatta eccezione..... ».

Naturalmente, la soluzione sopra adottata si riflette sulla valutazione dei successivi articoli 194, 303 e 305.

Per quanto concerne il primo comma dell'articolo 25, deve osservarsi che l'aggiunta della parola « danni », rispetto alla precedente formulazione (articolo 27 del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con regio decreto-legge n. 443/1927), crea equivoci e dà luogo a perplessità circa la legittimità della norma, in quanto si estende la procedura di cui ai commi successivi oltre ai casi di mancanza di danaro, mancanza, deteriorazioni e diminuzioni di materiali — che sono i soli previsti dall'articolo 9 del regio decreto-legge n. 263/1928 — alle fattispecie di danno erariale che possono essere connesse non all'attività contabile di custodia e conservazione, ma a quella amministrativa di ordinazione. Ove si consideri una tale estensione *praeter legem* ed opportuna, la formulazione della norma dovrebbe, comunque, essere modificata, tenendo anche conto che è più esatto qualificare denuncia la comunicazione da fare al Procuratore (e non alla Procura) Generale presso la Corte dei conti, nei termini seguenti: « Ogni qualvolta si verificano perdite, ai sensi del successivo articolo 30, chi è tenuto ... (*segue*) ... il quale fa immediata denuncia del fatto al Procuratore Generale presso la Corte dei conti ».

« Analoga denuncia deve essere effettuata di ogni altro fatto dal quale possa derivare danno all'erario ».

Inoltre, per intuibili motivi, al quarto comma del citato articolo 25 occorrerebbe aggiungere, dopo « danno avvenuto », l'inciso « ne fa denuncia al Procuratore Generale presso la Corte dei conti e... ». Per quanto concerne poi il quinto comma dello stesso articolo, deve osservarsi che l'attribuzione di una competenza in materia al Ministro può apparire contrastante con le norme sul decentramento, ma sembra sostanzialmente ammissibile per i casi ipotizzati. Infine, al quinto comma, n. 4, occorrerà sostituire l'espressione « rinnovazioni di istruttorie » con quella più appropriata di « nuovi accertamenti ».

Nell'articolo 28, per i motivi indicati *sub* articolo 29, dovrebbe essere soppresso al primo comma, l'inciso « a decidere in materia di danni e di responsabilità ». Infatti, nell'articolo 29, in relazione ai limiti posti dalle vigenti norme alla competenza dell'autorità amministrativa, non appare esatta l'espressione « a decidere » sulle responsabilità che, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9 del regio decreto-legge n. 263/1928, dovrà essere sostituita con l'altra « a determinare in via amministrativa la responsabilità e gli addebiti ». Di conseguenza, sempre in ordine all'articolo 29, nel secondo comma, dovrebbe essere soppresso « a decidere »; nel terzo comma occorrerà modificare « contro le decisioni » in « contro le determinazioni » e nell'ultimo comma dovrebbe essere soppresso « a decidere ».

Riguardo ai contratti disciplinati al titolo IV, ed ai servizi ad economia di cui al successivo titolo V si richiamano le osservazioni formulate in ordine alla sopravvivenza di norme regolamentari concernenti specifiche materie. In conseguenza, le disposizioni contenute nei suddetti due titoli debbono intendersi derogate dalla speciale disciplina dei lavori del genio militare (che continua ad avere vigore), donde l'imprescindibile esigenza di modificare alcune disposizioni che potrebbero prestarsi ad equivoche interpretazioni (a titolo esemplificativo, l'articolo 52 in cui si fa generico riferimento, rispettivamente, ai nn. 1) e 2), a « lavori..... di ogni specie » ed a « lavori..... di qualunque natura » nonché l'articolo 53, n. 7), dove espressamente, ma inesattamente, si menzionano « i lavori occorrenti per la riparazione degli immobili ».

Per quanto attiene alle singole norme del titolo IV, va rilevata l'opportunità di sopprimere il primo comma dell'articolo 37, sia perché ben noto il contenuto dei capitoli d'onere, sia perché la norma non avrebbe valore esplicativo per i soggetti destinatari tenuti a darne applicazione.

Il secondo comma dell'articolo 38 sostanzialmente ripete la norma di cui al terzo comma dell'articolo 23 del testo unico n. 263 del 1928, sostituendo al concetto di attinenza la specificazione relativa all'oggetto dei contratti cioè il riferimento alle « forniture o lavori ».

Quest'ultima espressione può prestarsi a difficoltà di interpretazioni per cui si ritiene che il secondo comma del citato articolo non può che essere formulato, per quanto concerne il punto in questione, riproducendo letteralmente la citata norma primaria.

Il primo comma dell'articolo 42 andrebbe modificato sostituendo, al primo rigo, la parola « esecutivi » con « eseguibili » come del resto, più esattamente, si è indicato nel secondo comma dell'articolo stesso. Inoltre, l'ultima proposizione del citato primo comma deve essere così formulata: « unitamente ai relativi decreti di approvazione per la registrazione dell'impegno di spesa » in aderenza alle norme contenute negli articoli 49 e 50 della legge sulla contabilità generale dello Stato in materia di assunzione e registrazione degli impegni di spesa.

L'articolo 43, come detto innanzi, è inteso ad estendere all'esercito ed alla marina l'articolo 3 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, che determina le condizioni e le modalità per la anticipata esecuzione dei contratti di cui all'articolo 2 della legge medesima. In proposito, tenuto conto della diversa articolazione seguita dal regolamento in ordine alla individuazione di tali contratti, il riferimento, contenuto nel primo comma dell'articolo 43 dello schema, alla sola norma di cui al precedente articolo 36, attua una indebita restrizione rispetto all'ambito di operatività della norma primaria e, pertanto, il riferimento al citato articolo 36 va soppresso.

Sempre in ordine all'articolo 43 occorrerà integrare l'ultimo comma aggiungendo, dopo la parola « registrazione », l'espressione « del decreto di approvazione ».

Per quanto concerne il riferimento ai depositi effettuati per spese contrattuali, contenuto nel secondo comma dell'articolo 47, va appropriatamente richiamata la disciplina introdotta dalla legge del 25 novembre 1971, n. 1041 sulle gestioni fuori bilancio.

In merito ai servizi ad economia, occorre osservare che non dettando il testo unico n. 263 del 1928 alcuna disciplina speciale per tali servizi, trova applicazione, per l'Amministrazione della difesa, la norma generale dell'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato.

L'esigenza di una completa e corretta attuazione del precetto del citato articolo 8 è stata più volte affermata da questa Corte in sede di relazione annuale al Parlamento, facendosi a tal proposito rilevare che i vigenti regolamenti militari, in luogo di specificare, come previsto dall'articolo 8 della legge di contabilità, i servizi che debbono essere effettuati in economia, elencano soltanto quelli che possono eseguirsi con tale sistema, molti dei quali non rientrano certamente tra quelli previsti dal primo comma di tale norma, sibbene nella ipotesi prevista dal capoverso che consente l'esecuzione in economia di altri servizi, ricorrendo speciali circostanze e previa motivata autorizzazione ministeriale. Si è, altresì, sottolineato che la mancanza della distinzione voluta dalla legge dà luogo, in quest'ultimo caso, ad incertezze, circa la necessità dei pareri obbligatori, che è indispensabile eliminare, indi-

viduando i soli servizi « che debbono farsi in economia », con esclusione di tutti gli altri che restano disciplinati dal secondo comma del citato articolo 8.

Anche per quanto concerne la disciplina di tale delicata materia, dettata dallo schema di regolamento unificato, possono ripetersi le cennate affermazioni.

Infatti, non risulta sia stata data attuazione alla norma del citato primo comma dell'articolo 8 della legge di contabilità in quanto non sono tassativamente determinati i servizi che per loro natura debbono farsi ad economia anche se alcune delle fattispecie contenute negli articoli 52 e 53 possono, di per sé od ove meglio specificate, rientrare nelle ipotesi previste dal citato primo comma dell'articolo 8. D'altro canto, l'elencazione contenuta nell'articolo 53 non può che avere valore meramente esemplificativo e fa rimanere fermo l'obbligo sia del decreto motivato che dia atto dell'esistenza, nel caso concreto, delle speciali circostanze che legittimano il ricorso alla procedura in economia, ai sensi del secondo comma dell'articolo 8, sia dell'audizione degli organi consultivi ove si superi l'importo di lire 1.800.000.

Non si ritiene sia il caso di soffermarsi a chiarire con specifiche motivazioni le sintetiche notazioni ora fatte, ma non può tacersi, da un lato, che al punto 21 dell'articolo 53 è inserito un caso di servizi che per la espressa disposizione contenuta nell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica del 28 giugno 1955, n. 1106, deve farsi in economia e, dall'altro, vi sono ipotesi di speciali circostanze con indicazione di motivi che lasciano a dir poco perplessi, come i riferimenti alla convenienza o al limite di valore contenuti rispettivamente nei nn. 14 e 28 del citato articolo 53, motivi che non sono determinanti ai fini che interessano.

Ovviamente le considerazioni sopra formulate si riflettono anche sul contenuto dell'articolo 54 che dovrà essere, pertanto, modificato ed armonizzato con i principi esposti innanzi.

In ordine all'articolo 62, la facoltà di non assumere in carico i materiali di consumo di importo inferiore a lire 30.000 non trova giustificazione alcuna. Pertanto, l'ultimo comma del citato articolo dovrà essere modificato nel senso che tutti i predetti materiali, senza limitazioni di valore, devono essere assunti in carico, con eliminazione della norma dell'inciso finale.

All'articolo 113, invece, sembra opportuno sostituire le parole: « secondo le tariffe vigenti » con le altre « secondo le norme vigenti » in quanto per i conteggi dei lavori a cottimo il riferimento alle tariffe può non apparire conferente, tenuto conto dell'attuale disciplina della materia (articolo 7, lettera c, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1078).

La norma di cui all'articolo 115, così come formulata, non sembra rispondere al precetto primario dettato dall'articolo 11 del testo unico approvato con regio decreto-legge n. 263 del 1928, nel senso che essa dovrebbe limitarsi a stabilire e ad elencare nominativamente quali sono le spese generali dei corpi, nonché le modalità per la loro determinazione e gli specifici criteri da seguirsi per la loro assegnazione.

È appena il caso di osservare, peraltro, che debbono rimanere fermi, per la gestione dei fondi all'uopo assegnati, i principi stabiliti nelle norme dello schema sia in ordine alla ripartizione delle attribuzioni di competenza tra gli uffici ivi previsti sia in ordine alle modalità di esecuzione.

Per quanto concerne l'articolo 118, premesso che nelle sedi appropriate non sono sfuggite all'attenzione della Corte le rilevanti implicazioni di vario ordine connesse con la gestione da parte del Ministero della difesa dei notevoli fondi destinati all'assistenza morale e al benessere dei militari alle armi, deve ora osservarsi che assolutamente carente si appalesa la formulazione della norma di cui al presente articolo, che, al riguardo, si limita ad un generico rinvio alle « norme vigenti ».

Tale difetto appare di tutta evidenza, ove si consideri che l'esistenza di rare norme primarie sulla materia e l'importanza che tali spese rivestono, rendono ancor più palese l'esigenza di specificare, in questa sede, la natura, le modalità e i limiti delle spese di cui trattasi.

In ordine, poi, agli articoli 119 e 120 non possono che richiamarsi le considerazioni contenute nelle relazioni della Corte al Parlamento, e segnatamente in quella relativa all'eser-

cizio 1967, circa la inderogabile esigenza che la erogazione delle spese riservate rimanga rigorosamente vincolata al fine al quale le spese devono assolvere, fine la cui elusione involge la personale responsabilità di chi ha ordinato, ovvero, in difformità dell'ordine ricevuto, eseguito la spesa.

Per quanto concerne poi la norma contenuta nell'articolo 121 poiché la corresponsione di qualsiasi emolumento — e quindi, anche le remunerazioni per servizi speciali ed eccezionali, a favore del personale — deve essere stabilita con legge, l'articolo stesso va soppresso.

L'articolo 123, che prevede la costituzione di una mensa unica, nel caso di particolari esigenze, per tutto il personale in forza all'ente o al distaccamento, va integrato con la precisazione che, quando tale mensa unica non è riconosciuta obbligatoria di servizio, ai sensi del primo comma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 1950, n. 807, gli ufficiali ed i sottufficiali, ad essa partecipanti, sono tenuti al pagamento dei pasti.

Anche per le mense ufficiali, per sottufficiali, per allievi ufficiali, per allievi sottufficiali, per graduati di truppa e militari semplici specializzati, quando fruiscono della razione viveri, ricevendone il controvalore, gli ufficiali o sottufficiali preposti dovrebbero rendere la contabilità al servizio amministrativo, secondo le norme dell'articolo 142, che ciò prevede per la mensa per graduati di truppa e militari semplici.

In ordine al numero 2 dell'articolo 192, si ripetono le considerazioni formulate circa la applicabilità della legge sulle gestioni fuori bilancio alla gestione dei depositi dei concorrenti alle gare.

Tenuto conto che il cassiere deve accertare la regolarità degli ordini di pagamento e di riscossione, sembra opportuno che la prima parte dell'articolo 214, la quale si riferisce ai soli pagamenti, vada così modificata: « prima di effettuare i pagamenti e le riscossioni... ».

Per quanto concerne l'articolo 234, va eliminato l'attributo « amministrativa » riferito alla responsabilità, che si qualifica dal momento della gestione in cui si sono verificati i danni.

L'articolo 247 contiene una elencazione dettagliata delle esigenze cui sopperire mediante prelevamenti dal fondo scorta. Tale elencazione, pur corrispondente ad una tradizione consolidata in vecchi regolamenti dell'Amministrazione militare, appare esorbitante rispetto al contenuto della norma primaria dell'articolo 17 del testo unico n. 263 del 1928. Da tale norma si evince che la esigenza per cui il fondo scorta è istituito è quella di provvedere specificamente a momentanee deficienze di cassa, causale unica e tassativa che, invece, nell'articolo in esame, è solo la prima delle numerose ipotesi ivi elencate. Si fa notare, inoltre, che i casi di cui alle lettere *m*), *n*) ed *o*) non erano contemplati nelle fonti regolamentari precedenti, e che quello di cui alla citata lettera *m*) sembra concretizzare una gestione fuori bilancio soggetta, in quanto tale, alle disposizioni dettate dalla già richiamata legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Va pure rilevato che la possibilità di utilizzare il fondo scorta per pagamenti per conto di altre Amministrazioni di cui alla lettera *b*) dell'articolo 247, appare in contrasto con l'articolo 21 del testo unico 263 del 1928, il quale prescrive, per tale ipotesi, che le Amministrazioni anticipino i fondi occorrenti versandoli in tesoreria.

Anche le anticipazioni per spese contrattuali, lettera *d*) del primo comma dell'articolo 250, sono soggette alla recente normativa sulle gestioni fuori bilancio.

L'articolo 260 estende alla marina ed all'aeronautica le speciali disposizioni, attualmente in vigore per l'esercito, che riservano ad appositi uffici dei comandi militari, in luogo degli uffici periferici del Ministero del tesoro, la revisione dei rendiconti amministrativi resi dagli agenti dell'Amministrazione militare.

Al riguardo, come si rileva dalla pronuncia interlocutoria del Consiglio di Stato, il Ministero del tesoro ha ritenuto che siano attualmente venuti meno i presupposti di fatto in base ai quali venne, con gli articoli 8 e 14 del testo unico n. 263 del 1928, attribuita agli uffici di contabilità e di revisione (oggi Direzioni di amministrazione) la competenza ad effettuare, in luogo della Ragioneria centrale, la revisione dei rendiconti relativi ai fondi ricevuti con aperture di credito in contabilità speciale. Ciò in quanto la predetta deroga doveva ritenersi

giustificata dalla mancanza, all'epoca, di organi decentrati di controllo del Ministero del tesoro al quale, pertanto, dovrebbe ora essere attribuita la competenza anche nella subietta materia.

Nessuna censura in proposito può, invece, ad avviso della Corte, muoversi al disposto dell'articolo 260 dello schema di regolamento in esame, in quanto esso trova fondamento, per l'esercito, nelle citate norme primarie attualmente vigenti del testo unico n. 263 del 1928 e, per la marina e l'aeronautica, nel disposto dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1482.

In virtù dell'articolo 264, che estende alle tre forze armate la disposizione, finora operante per l'esercito, contenuta nell'articolo 15 del vigente testo unico approvato con regio decreto n. 263 del 1928, le spese riferentisi all'anno finanziario precedente, che gli enti ed i distaccamenti non hanno potuto soddisfare con i fondi delle anticipazioni entro il 31 dicembre ovvero, per quanto attiene al rendiconto suppletivo, entro il 31 marzo, faranno carico alla competenza dell'anno finanziario in cui è effettuato il pagamento.

Ciò determina un rilevante trasferimento di fondi da un esercizio all'altro con violazione dei principi dell'annualità e della competenza del bilancio.

Nessuna censura, peraltro, sotto il profilo della legittimità, può muoversi alla estensione alla marina ed all'aeronautica della speciale normativa di che trattasi, in quanto essa trova fondamento nel disposto dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1482. Tuttavia, con l'anzidetta estensione, il fenomeno è destinato vieppiù ad aggravarsi.

L'ultimo comma dell'articolo 264 è inteso a dare attuazione al secondo comma del già citato articolo 15 del testo unico approvato con regio decreto n. 263, del 1928, che demanda ad un successivo regolamento il compito di dettare le norme perché siano ridotte al minimo indispensabile le somme che, per effetto della disposizione di cui al primo comma, debbono passare dalla competenza dell'uno a quella di altro esercizio.

Al riguardo, lo schema non adempie alla finalità di specificazione, cioè all'esigenza di una completa disciplina dei casi e delle materie in cui possa farsi ricorso a tale eccezionale sistema, non essendo all'uopo sufficiente l'autorizzazione ministeriale prevista dal succitato ultimo comma dell'articolo 264.

L'articolo 273 va inteso come richiamo alla facoltà di disporre aperture di credito, a norma dell'articolo 56 della legge di contabilità generale dello Stato, per le spese non previste dall'articolo 11 del testo unico approvato con regio decreto n. 263 del 1928, concernente le aperture di credito in contabilità speciale. Il richiamo al citato articolo 56 della legge di contabilità generale dello Stato è opportuno venga reso ostensivo dal predetto articolo 273 che, nell'attuale formulazione, fa soltanto generico riferimento a particolari esigenze per sopperire alle quali può disporsi l'apertura di credito. Tale generico riferimento non è conferente perché, per consentirsi il pagamento a mezzo di funzionari delegati, deve essere precisata la natura delle spese ai sensi del n. 5 del citato articolo 56 della legge di contabilità generale dello Stato, secondo il testo emendato dall'articolo unico della legge 2 marzo 1963, n. 386, e devono altresì sussistere tutte le altre condizioni prescritte da quest'ultima disposizione.

Tenuto conto di quanto precisato in ordine agli articoli 28 e 29, la proposizione della lettera b) dell'articolo 286 dovrebbe essere formulata come segue: « esercita le attribuzioni di competenza in materia di accertamento di responsabilità amministrativa e contabile ai sensi delle disposizioni vigenti ».

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 321 prevedono che i magazzini affidati a consegnatari tenuti alla resa del conto giudiziale, qualora non nominativamente indicati da leggi e regolamenti, siano istituiti con decreto ministeriale, da registrare alla Corte dei conti, mentre i magazzini tenuti da consegnatari senza obbligo di tale resa di conto, possano essere istituiti con semplice determinazione ministeriale. Tale disposizione può apparire non perfettamente aderente con l'articolo 35 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, che, prescindendo da ogni classificazione, prevede che i magazzini da assoggettare al riscontro

vanno determinati con decreti del Presidente della Repubblica, promossi dal Ministro per il tesoro di concerto con il Ministro competente, sentiti il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

Peraltro, il testo di regolamento proposto verrà emanato nella forma indicata dal citato articolo 35 e sentiti gli organi ivi previsti. Pertanto, la emanazione del decreto ministeriale risponde alla pratica esigenza di individuare concretamente il singolo magazzino, fermo restando, naturalmente, che il controllo della Corte non è condizionato dalla emanazione del citato decreto ministeriale ma dalla esistenza del magazzino di cui alla lettera a) dell'articolo 321.

L'articolo 328 tratta delle scritture contabili; esso, pur facendo un generico riferimento alle disposizioni contenute nel regio decreto 23 dicembre 1897, n. 532, che reca una disciplina dettagliata della materia, dispone soltanto che i consegnatari debbono tenere apposite scritture cronologiche e sistematiche, che saranno indicate nelle istruzioni applicative dell'istituendo regolamento. Tali scritture, poi, secondo l'articolo 331, possono essere tenute con fogli sciolti, schedari o registri, e compiute a mano o con macchine elettrocontabili o con altri sistemi meccanici.

Com'è facile rilevare, sono disposizioni, queste, che dettano principi direttivi e programmatici, ma non stabiliscono nulla di concreto in ordine alla natura e alla tenuta delle scritture contabili.

Peraltro, tale deficienza sembra possa essere superata dalla considerazione che sarebbe inopportuno indicare in un testo normativo, sia pure a livello regolamentare, forme specifiche di scritture contabili e modi concreti di loro tenuta, poiché tali forme e modi potrebbero essere subito superati dal progresso tecnico e dalle mutate esigenze ordinarie e funzionali di ciascuna forza armata.

Pertanto — tenuto conto che l'esigenza di una compiuta specificazione della materia delle scritture è in parte assolta dalle norme che precedono i due articoli sopra citati nonché della circostanza che lo schema di regolamento disciplina minutamente i momenti essenziali della gestione ai fini del controllo sui magazzini — si appalesa più funzionale lo strumento delle istruzioni ministeriali da emanare entro il quadro uniforme dei principi informatori dettati dal regolamento.

L'articolo 330, innovando rispetto all'articolo 356 del regolamento n. 443 del 1927, prevede l'obbligo della trasmissione dei conti giudiziali (entro il termine di tre mesi) genericamente agli organi di riscontro mentre, per il principio generale sancito dall'articolo 611 del regolamento di contabilità dello Stato, la puntualizzazione dell'obbligo di rendiconto è posta con riferimento alla Corte anche se il conto può essere presentato direttamente o per il tramite dell'amministrazione.

L'ultima parte del secondo comma dell'articolo 357, in armonia a quanto precisato in ordine al precedente articolo 25, va modificata nel senso che la denuncia va fatta al Procuratore generale presso la Corte dei conti. Va altresì eliminata l'ultima proposizione e cioè quella che suona « ...per la instaurazione del procedimento giurisdizionale » in quanto superflua.

L'articolo 371, unificando, per quanto concerne la procedura da espletare per la cessione dei materiali, le varie ipotesi previste dal primo comma dell'articolo 37 del testo unico n. 263 del 1928 non fa specifico riferimento né all'interesse dei servizi né, tantomeno, alla eccezionalità dei casi in cui può essere fatta la cessione ad amministrazioni estranee a quella dello Stato ed a privati.

Inoltre, deve osservarsi che il secondo comma del citato articolo 37 del testo unico n. 263 prevede la tassativa indicazione, da farsi con norma regolamentare, dei materiali che possono cedere e delle condizioni delle cessioni.

L'articolo 371 in esame contiene invece una indicazione di materiali che ripete l'elencazione delle categorie contenute nel primo comma dell'articolo 37 del testo unico con il che non si dà adempimento all'obbligo di tassativa elencazione previsto dalla citata norma di legge.

Ciò non esclude che il modo concreto per la tassativa indicazione possa essere operato anche senza elencazione; ad esempio con indicazione di esclusione ovvero — ove ciò rispon-

da all'interesse dell'Amministrazione — con l'inclusione di tutti i materiali compresi nelle singole categorie. Appare però indispensabile una espressa statuizione in merito. Né può valere, sotto tale profilo, la determinazione annuale fatta con decreto del Ministro della difesa prevista dal seguente articolo 373 che appare di per sé ammissibile quale opportuna modalità concreta dell'esercizio dell'azione amministrativa ma che non soddisfa all'esplicito pre-cetto normativo contenuto nel già citato articolo 37 del testo unico.

Per quanto concerne l'articolo 377, deve osservarsi che, pur apparendo apprezzabili talune delle ipotesi per le quali è previsto il prestito gratuito dei materiali, la disposizione appare in contrasto con i principi cui si ispira il vigente ordinamento contabile.

L'inciso « ove sia consentito » contenuto nel primo comma dell'articolo 385 deve essere inteso con esclusivo riferimento a leggi o ad accordi internazionali e, pertanto, il citato primo comma va in tal senso opportunamente integrato. Inoltre, anche le cessioni ed i prestiti effettuati a forze armate estere vanno inquadrati nella generale problematica delle cessioni di cui si è fatto cenno in precedenza per individuare i materiali cedibili. Infine, dove nell'ultimo comma del predetto articolo 385 si parla impropriamente di « sanzione » il termine va sostituito con quello più corretto di « ratifica ». Così pure va corretta, nel successivo articolo 386, l'espressione « con anticipazione » e dovrà dirsi « previa anticipazione ».

Da ultimo, il richiamo contenuto nell'articolo 388 deve essere integrato, per quanto concerne le modalità e i prezzi delle cessioni, con il riferimento alle norme contenute nei Capi XV e XVI.

Le disposizioni contenute nel titolo XIV stabiliscono le attribuzioni delle Direzioni di amministrazione. In merito all'istituzione di tali organi — che hanno preso il posto degli uffici amministrativi, previsti dal testo unico n. 263 del 1928 e soppressi nel 1943 con semplice dispaccio — si rinvia alle considerazioni di ordine generale circa le modificazioni degli ordinamenti militari disposte con atti interni.

A proposito dell'articolo 394, primo comma, va osservato che è necessario precisare che il termine del 20 gennaio vale esclusivamente per i titoli individuali: ciò in conformità all'articolo 4 del decreto ministeriale 3 giugno 1929 e alla legge 1° marzo 1964, n. 62.

In merito alle disposizioni del titolo XV, deve osservarsi che le spese per la vestizione e l'equipaggiamento individuale, previste dall'articolo 410 per gli aiutanti di battaglia e per i marescialli, non trovano fondamento nelle vigenti norme di legge.

Il terzo comma dell'articolo 415 va modificato nel senso che le norme che disciplinano le mense devono essere emanate, di concerto con il Ministro per il tesoro, dal Ministro per la difesa, apparendo inammissibile un concerto con gli « organi centrali » di quest'ultima Amministrazione.

Per quanto concerne, infine, la disposizione contenuta nella lettera *d*) dell'articolo 541, si rinvia a quanto già detto innanzi sulle gestioni fuori bilancio.

Allo schema di regolamento è allegato il testo del decreto presidenziale di approvazione che verrà emanato di concerto con il Ministro del tesoro. In proposito, è appena il caso di osservare che, nelle premesse dell'emanando provvedimento, dovrà farsi menzione dell'audizione del parere della Corte dei conti.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere delle Sezioni riunite.

Per estratto dal verbale

IL SEGRETARIO GENERALE

F.to: M. Polifroni

Visto:

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

ALLEGATO 0

DELIBERAZIONI DELLA SEZIONE CONTROLLO STATO

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 444.

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 17 giugno 1971;

Visto il decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni in data 13 luglio 1970, con il quale, ai fini dell'attribuzione del premio industriale previsto dall'articolo 28 dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 29, vengono inclusi nel raggruppamento 10 (dieci) della tabella A, annessa alla legge citata, gli impiegati in possesso del titolo di studio di geometra o di perito, indipendentemente dalla tabella organica di appartenenza, sempreché, secondo le risultanze degli atti di ufficio, svolgano effettivamente funzioni di progettazioni, dirigenza di lavori e collaudi;

viste le osservazioni formulate dall'Ufficio di riscontro sugli atti dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni con foglio di rilievo n. 759 del 13 luglio 1970 e le relative controdeduzioni dell'Amministrazione;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, in data 22 aprile 1971;

vista l'ordinanza in data 7 giugno 1971, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione del controllo per l'adunanza odierna e le ha deferito la pronuncia sul visto e sulla registrazione del decreto sopra indicato;

vista la nota del 7 giugno 1971, con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ed al Ministero del tesoro;

visto l'articolo 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

udito il relatore, Consigliere dottor Gioacchino De Rossi;

udito il rappresentante dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, non comparso il rappresentante del Ministero del tesoro;

ritenuto in

FATTO

Con il decreto indicato in epigrafe, il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, avvalendosi del disposto di cui al secondo comma dell'articolo 28 delle disposizioni sulle competenze accessorie del personale postelegrafonico, allegate alla legge 11 febbraio 1970, n. 29, aveva stabilito di includere, ai fini dell'attribuzione del premio industriale, gli impiegati in possesso del titolo di studio di geometra o di perito, indipendentemente dalla tabella organica di appartenenza, sempreché svolgessero funzioni di progettazioni, dirigenza di lavoro e collaudo nel raggruppamento 10 (dieci) della tabella A annessa alle citate disposizioni.

Con foglio di rilievo n. 759 del 13 luglio 1970 l'Ufficio di Riscontro sugli atti dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni restituiva il provvedimento all'Amministrazione controllata, osservando che, con l'emanazione di esso, il Ministro non si era avvalso della facoltà di equiparare determinate funzioni, non previste dalla legge, ad altre funzioni da questa già previste, ai sensi dell'articolo 28, secondo comma, delle disposizioni allegate alla legge n. 29

del 1970, ma aveva stabilito di attribuire il premio industriale, nella misura prestabilita per lo espletamento di funzioni rientranti nell'ambito di quelle di determinati ruoli della carriera di concetto, anche ad altri impiegati, non appartenenti a detti ruoli.

Rilevava, inoltre, che la disciplina normativa del pubblico impiego non consente, in via generale e salvo rare eccezioni, l'utilizzazione degli impiegati per lo svolgimento di funzioni o mansioni non rientranti in quelle del ruolo di appartenenza.

Eccepiva, infine, che la legge determina la misura del premio industriale soltanto in relazione all'espletamento di determinate funzioni, mentre il decreto del Ministro delle poste stabiliva l'ulteriore requisito del possesso di uno specifico titolo di studio, al quale la legge non fa alcun riferimento.

L'Amministrazione replicava, asserendo di essersi trovata nella necessità di doversi avvalere, dietro la spinta del continuo sviluppo tecnologico verificatosi nel settore tecnico dei servizi da essa resi, anche di personale non appartenente ai ruoli dei periti e dei geometri, sempre che questo fosse munito di idoneo titolo di studio, in quanto la dotazione organica di tali ruoli era rimasta numericamente immutata fin dal 1961. Aveva fatto anche presente che stava raccogliendo tutti i dati occorrenti per operare spostamenti di personale o di posti da un ruolo ad un altro, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 200 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, ed all'articolo 46 della legge 12 marzo 1968, n. 325. Aveva, comunque, insistito perché il provvedimento fosse ammesso al visto ed alla registrazione, affermando che esso era da ritenere legittimo.

Atteso il dissenso con l'Amministrazione, il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ha richiesto al Presidente della Corte di deferire alla Sezione del controllo la pronuncia sul visto e sulla registrazione del provvedimento.

Nell'adunanza odierna, il rappresentante del Ministero delle poste, nel riportarsi alle argomentazioni già formulate nella risposta al rilievo dell'Ufficio di controllo, ha ulteriormente dedotto che a mente dell'articolo 31, comma terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, gli impiegati possono essere destinati temporaneamente a mansioni di altra qualifica della stessa carriera. Conseguentemente, attesa la legittimità della temporanea destinazione dell'impiegato a mansioni diverse da quelle della qualifica rivestita, doveva ritenersi legittimo anche il decreto in esame. Si è richiamato, a ulteriore suffragio del suo assunto, ai principi generali enunciati dall'articolo 36 della Carta Costituzionale e dall'articolo 2103 del Codice Civile in virtù dei quali il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata e corrispondente alla quantità e qualità del suo lavoro.

Osserva in

DIRITTO

L'articolo 28, comma primo, dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 29, prevede l'erogazione di un premio industriale in favore del personale postelegrafonico, commisurandolo « alle responsabilità, ai rischi e ai disagi che derivano dalle funzioni effettivamente svolte ». Ai fini della determinazione di tale misura, le diverse funzioni sono state ripartite in 17 raggruppamenti, elencati nella tabella A annessa alla legge citata.

Allo scopo di ovviare a qualche lacuna del testo legislativo, che poteva indubbiamente sussistere o verificarsi, data l'amplissima gamma delle funzioni espletate dal personale, il secondo comma del citato articolo 28 ha stabilito che « per le funzioni non espressamente richiamate » dalla suddetta tabella A, « l'equiparazione è determinata con decreto del Ministro per le poste e le telecomunicazioni, sentito il consiglio di amministrazione ».

Appare evidente che la facoltà esercitabile dal Ministro, ai sensi di tale disposizione di legge, deve consistere semplicemente nella dichiarazione che determinate funzioni, non previste dalla legge, sono equiparate ad altre funzioni previste dalla legge.

Le funzioni svolte da « periti e geometri addetti alla progettazione, dirigenza e collaudo lavori » sono, invece, espressamente previste dalla legge, la quale le ha incluse nel raggruppamento 10 (dieci) della tabella A sopra citata.

Con il decreto 13 luglio 1970 il Ministro delle poste non aveva provveduto, quindi, a colmare un'eventuale lacuna legislativa, sibbene ha sostanzialmente ampliato l'ambito dei destinatari della norma, includendo tra i periti e i geometri, appartenenti ai rispettivi ruoli organici, altro personale, sia pure munito di idoneo titolo di studio, al quale è stato attribuito di fatto il compito di svolgere le funzioni spettanti per legge a quelli.

Che questo fosse il contenuto del suddetto decreto, può agevolmente dedursi anche dalla relazione fatta dalla Direzione centrale personale al Consiglio di amministrazione in data 3 giugno 1970. In tale relazione si propone, infatti, di attribuire il premio industriale, nella misura stabilita « per i geometri e per i periti addetti alla progettazione o alla direzione o al collaudo di lavori », a tutti coloro che, « secondo le risultanze degli atti svolgono effettivamente tali mansioni o perché appartenenti, indipendentemente dal titolo di studio posseduto, ai ruoli organici di concetto dei periti e dei geometri o perché in possesso del titolo di studio di perito o di geometra (indipendentemente dalla tabella o carriera di appartenenza) ».

Or dunque, l'Amministrazione P.T. intendeva attribuire il premio industriale, nella misura prevista per i periti e geometri addetti alla progettazione, dirigenza e collaudo lavori, sia ad impiegati di altri ruoli della carriera di concetto, sia ad impiegati della carriera esecutiva purché muniti di idoneo titolo di studio.

È opportuno ricordare, al riguardo, che gli impiegati dello Stato sono tenuti, per legge, a svolgere solo ed esclusivamente le funzioni o le mansioni che rientrano in quelle del ruolo di appartenenza.

Se l'Amministrazione ritiene di dover utilizzare, per particolari ragioni, un impiegato di un ruolo in mansioni di un altro ruolo di corrispondente carriera, deve provvedere al trasferimento di detto impiegato in tale ruolo, secondo la procedura stabilita dall'articolo 200, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, trasferimento che non può che essere effettuato nell'ambito di carriere corrispondenti.

Quindi, poiché non è consentita, salvo rarissime eccezioni (tra le quali si può ricordare quella contenuta nell'articolo 27 dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 29), l'utilizzazione di un impiegato in funzioni di carriera diversa, ancorché corrispondente, sembra evidente che lo impiegato della carriera esecutiva non può essere chiamato a svolgere le funzioni di perito o di geometra, che rientrano in quelle della superiore carriera di concetto.

Né risulta dissimile la posizione degli impiegati di un ruolo della carriera di concetto, chiamati a svolgere di fatto funzioni di altro ruolo di carriera corrispondente.

Da ciò consegue che l'impiegato, il quale eserciti funzioni non rientranti nelle attribuzioni della carriera individuata dal ruolo organico cui appartiene, si trova in una inequivoca posizione di illegittimità; posizione che deve essere evidentemente rimossa e che non può ricevere alcun riconoscimento da parte dell'Amministrazione, sia pure in modo indiretto, mediante la concessione del premio industriale nella misura spettante per lo svolgimento di funzioni illegittimamente espletate.

L'Amministrazione P.T., in sede di discussione orale, ha invocato, evidentemente, in riferimento agli impiegati della carriera di concetto chiamati a svolgere mansioni di un ruolo diverso da quello di appartenenza, il disposto di cui all'articolo 31, comma terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in virtù del quale, « quando speciali esigenze di servizio lo richiedano, l'impiegato può temporaneamente essere destinato a mansioni di altra qualifica della stessa carriera ».

Non sembra, però, che il richiamo al citato terzo comma dell'articolo 31 sia conferente.

L'ipotesi prevista da tale disposizione configura una sorta di eccezione alla regola contenuta nei primi due commi del medesimo articolo, secondo i quali l'impiegato « ha diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla sua qualifica » e « può essere destinato a qualunque altra funzione purché corrispondente alla qualifica che riveste e al ruolo cui appartiene ».

Pertanto la temporanea utilizzazione dello impiegato « in mansioni di altra qualifica della stessa carriera » deve intendersi come utilizzazione in altra qualifica del medesimo ruolo, e non già come utilizzazione in altra qualifica di ogni altro ruolo di carriera corrispondente o meno.

Va, inoltre, osservato che il decreto 13 luglio 1970 del Ministro delle Poste ha stabilito, ai fini della concessione del premio industriale agli impiegati non appartenenti ai ruoli dei periti e dei geometri, nella misura spettante a questi ultimi, due condizioni: *a*) possesso del titolo di studio di perito o di geometra; *b*) svolgimento di determinati funzioni.

Ma la prima condizione, possesso del titolo di studio, che dovrebbe servire quale ulteriore criterio di discriminazione, appare in contrasto con il dettato e con le finalità della legge 11 febbraio 1970, n. 29, la quale ha istituito il premio, commisurandolo esclusivamente alle funzioni effettivamente espletate; funzioni che, come si è detto, debbono ovviamente rientrare in quelle del ruolo di appartenenza.

E appena il caso, infine, di osservare che il richiamo all'articolo 36 della Costituzione ed all'articolo 2103 del Codice Civile, fatto dall'Amministrazione in sede di discussione orale, si appalesa del tutto inconferente, in quanto la giurisprudenza, sia del Consiglio di Stato, che di questa Corte, ne ha escluso la puntuale applicabilità al settore dell'impiego statale, nel quale ha avuto e continua ad avere importanza preminente lo stato giuridico attribuito al dipendente, per evidenti ragioni di certezza e di rispetto dei bilanci, delle norme di legge sulle carriere e sui ruoli organici, che regolano in modo rigido e formale il rapporto di impiego. Perciò si è costantemente ritenuto che non viola il precetto costituzionale il legislatore il quale ritenga di tener conto, nel regolare il trattamento economico del personale, oltre che delle mansioni svolte, anche della qualifica rivestita, non parificando il trattamento economico degli impiegati investiti di identiche mansioni, ma che abbiano qualifica diversa.

Pertanto, detto decreto non conforme alla legge 11 febbraio 1970, n. 29, non può essere ammesso al visto e alla conseguente registrazione.

P. Q. M.

La Sezione delibera di ricusare il visto e la registrazione al decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni indicato in epigrafe.

IL RELATORE

F.to: G. De Rossi

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

Deliberazione n. 457.

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 5 novembre 1971.

Visto il decreto n. 1232, in data 26 gennaio 1971 — pervenuto alla Corte il 19 maggio successivo — con il quale il Ministro per i trasporti e per l'Aviazione civile, di concerto col Ministro per il tesoro, dispone l'aumento del prezzo di trasporto per i viaggi di corsa semplice delle tariffe ridotte n. 2, 3, 4, 5, 6, 51 e 61, mediante l'applicazione di un diritto per viaggiatore e per chilometro, e sopprime talune facilitazioni tariffarie concesse a turisti ed a partecipanti a crociere marittime;

viste le osservazioni, formulate dall'Ufficio di controllo per gli atti del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile con fogli di rilievo n. 72/1 del 13 luglio 1971 e n. 98/1 del 6 ottobre 1971, e le relative risposte dell'Amministrazione;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, in data 14 ottobre 1971;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente della Corte ha convocato la Sezione del controllo per l'adunanza odierna, deferendole la pronuncia sul visto e sulla registrazione del suddetto decreto;

vista la nota con cui l'anzidetta ordinanza è stata comunicata al Ministero dei trasporti ed al Ministero del tesoro;

udito il relatore, Consigliere dottor Osvaldo Iannuzzi;

visto l'articolo 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

udito il rappresentante del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile; non intervenuto il rappresentante del Ministero del tesoro;

Ritenuto in

FATTO

Con l'articolo 1 del decreto indicato in epigrafe, il prezzo di trasporto sulle Ferrovie dello Stato, calcolato secondo le basi chilometriche per i viaggi di corsa semplice delle tariffe ridotte n. 2, 3, 4, 5, 6, 51 e 61, è aumentato di un diritto, per viaggiatore e per chilometro, di lire 0,60 — con il massimo di lire 600 — per i viaggi effettuati in prima classe e di lire 0,50 — con un massimo di lire 500 — per i viaggi effettuati in seconda classe.

Qualora il prezzo delle tariffe ridotte anzi menzionate, aumentato del diritto per viaggiatore e per chilometro, risulti superiore a quello della tariffa ordinaria n. 1, si applica questo ultimo prezzo.

In ogni caso, la misura minima del diritto suddetto è stabilita in lire 50.

Con i successivi articoli 2 e 3 si sopprimono talune facilitazioni tariffarie a suo tempo concesse, con decreti interministeriali, in favore di partecipanti a crociere marittime e di turisti.

Il provvedimento tariffario, come si desume dalle sue premesse, risulta adottato a norma dell'articolo 3 del regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito nella legge 4 aprile

1935, n. 911, in base al quale gli aumenti e le riduzioni di « tariffa », in quanto non abbiano carattere generale, sono approvati con decreto del Ministro per i trasporti di concerto col Ministro per le finanze.

L'Ufficio di controllo di questa Corte, in sede di esame, nulla ha avuto da osservare in ordine alla soppressione delle facilitazioni tariffarie disposta con gli articoli 2 e 3 del decreto.

Per quanto, invece, concerne la disposizione contenuta nell'articolo 1, ha obiettato che i poteri esercitati, nella fattispecie, a livello interministeriale non rientravano tra quelli previsti dal già menzionato articolo 3 del regio decreto-legge n. 1948 del 1934, e che si versasse, invece, nell'ipotesi contemplata dall'articolo unico della legge 22 dicembre 1948, n. 1456, secondo il quale gli aumenti e le riduzioni di carattere generale alle tariffe per i trasporti delle persone e delle cose sulle Ferrovie dello Stato sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i trasporti, di concerto con i Ministri per il bilancio, per il tesoro, per l'agricoltura e le foreste, per l'industria e il commercio, sentito il Comitato interministeriale dei prezzi, in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il provvedimento, infatti, incide sulle tariffe da 2 a 6, nonché sulla 51 e la 61, che, insieme alla tariffa n. 1, costituiscono la base tariffaria per i viaggi di corsa semplice, talché ad esse fanno riferimento le norme e condizioni per il trasporto delle persone sulle Ferrovie dello Stato quando vogliono indicare, per determinate categorie di utenti, la tariffa applicabile.

Come tale, ad avviso dell'Ufficio, il provvedimento ha carattere generale. E ciò — ha chiarito — non soltanto perché incide sui prezzi di trasporto stabiliti da una « pluralità » di tariffe, ma in quanto ogni tariffa è fornita di una sua connaturale generalità, dovendo essa considerarsi un « sistema aperto di prezzi », che si applica e si diversifica in relazione alla diversità dell'utenza.

Pertanto, ogni variazione, anche solo di una tariffa, si sostanzia in un provvedimento di carattere generale, in quanto si ripercuote su tutte le categorie di utenti, di fatto o potenzialmente, ammesse a fruire di tale tariffa.

Ne consegue che, con decreto interministeriale, può legittimamente provvedersi solo nell'ipotesi che s'intenda aumentare o diminuire una tariffa con riferimento a « categorie singole » di utenti che ne beneficiano.

Un aumento « globale » della tariffa, invece, in quanto riveste carattere generale, soggiace, necessariamente, alla più complessa procedura prevista dalla legge 22 dicembre 1948, n. 1456.

In tale assunto interpretativo l'Ufficio si è detto confortato anche dalla lettura degli atti concernenti i lavori parlamentari che portarono all'approvazione della legge testé menzionata.

Da essi ha desunto che il Parlamento, nell'attribuire al Governo la facoltà di apportare variazioni di carattere generale alle tariffe delle Ferrovie dello Stato, ne disciplinò l'esercizio secondo garanzie procedurali informate alla esigenza di apposite, competenti valutazioni, per incidere nel sistema dei prezzi pubblici, che hanno riflessi immediati e mediati nell'economia generale del paese.

Ha, pertanto, opinato che, se il criterio di generalità dovesse applicarsi non alla tariffa, singolarmente considerata, ma al complesso delle tariffe esistenti, non avrebbero senso né la locuzione « gli aumenti e le riduzioni di tariffa in quanto non abbiano carattere generale », né la discussione molto approfondita avutasi in Parlamento, poiché basterebbe ricorrere all'espediente di aumentare ora l'una ora l'altra tariffa in tempi diversi, per eludere il precetto di legge e l'osservanza delle precise condizioni cui deve ritenersi subordinato il ricorso al decreto interministeriale.

Ha osservato, da ultimo, l'Ufficio come, quello in discorso, sia il primo caso in cui vengono disposti aumenti di così vasta portata nelle forme del decreto interministeriale e, soprattutto, che lo si sia fatto senza parlare esplicitamente di aumento proporzionale delle tariffe di cui innanzi, ma di « applicazione di un diritto », quasi che, mancando della potestà di provvedere ad aumenti di tariffa, l'Amministrazione abbia quella di imporre « diritti », mentre è vero che, a maggior ragione, neppure quest'ultima facoltà può esserle riconosciuta, dal momento che non

si rinviene, nella vigente legislazione in materia, nessuna norma che possa in qualche modo legittimare tale presunto « diritto impositivo ».

In risposta al rilievo dell'Ufficio, l'Amministrazione ha confermato che il provvedimento tariffario di cui si tratta è stato adottato nella forma del decreto interministeriale in base al dettato dell'articolo 3 del regio decreto-legge n. 1958 del 1934, convertito nella legge n. 911 del 1935, in quanto gli aumenti con esso disposti non hanno, a suo giudizio, carattere generale.

Detto provvedimento, infatti, apporta variazioni a determinate tariffe ridotte, con esclusione, quindi, della tariffa base (cioè quella ordinaria, che rimane immutata) e di altre tariffe. Ciò comporta che la maggior parte dei prezzi non subisce variazioni con i proposti aumenti.

Dopo brevi cenni sugli scopi che s'intende perseguire con l'istituzione delle tariffe ridotte e sulla loro applicazione a distinti e particolari settori di traffico, secondo una valutazione commerciale dell'Azienda ferroviaria, l'Amministrazione ha espresso il convincimento che debba farsi ricorso all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica, con la procedura più complessa prevista dall'articolo unico della legge n. 1456 del 1948, quando si dispongano aumenti o riduzioni alle tariffe, nel loro complesso e non a singole tariffe o ad una serie di singole tariffe, come nel caso in oggetto.

Né, ha soggiunto, la presentazione delle misure tariffarie proposte in unico provvedimento, anziché in singoli decreti interministeriali, sembra possa conferire al provvedimento in questione carattere di generalità.

Solo un aumento generale delle tariffe, nel loro assieme, può, infatti, provocare negativi riflessi sociali, politici ed economici, e non i modesti aumenti di cui il decreto in esame è portatore: aumenti, per effetto dei quali i prezzi ridotti rimangono molto al di sotto della tariffa normale.

Quanto, poi, al carattere impositivo che l'Ufficio di controllo della Corte ha ravvisato nel diritto chilometrico, è da tener presente che l'Azienda ha inteso, di fatto, proporre un modico aumento — proporzionale alla distanza, almeno fino a 1000 chilometri — del quale il termine « diritti » non costituisce che la formulazione tecnica per rappresentare la misura riferita all'unità chilometrica.

L'Ufficio di controllo non ha ritenuto convincenti tutte le suesposte argomentazioni ed ha nuovamente restituito, non vistato, il provvedimento, non senza soggiungere che le disposizioni in esso contenute appaiono in contrasto con gli impegni assunti dal Governo di non promuovere o consentire alcun aumento dei prezzi dei pubblici servizi.

Nella sua risposta, l'Amministrazione si è limitata a chiedere che la questione sia deferita all'esame della Sezione del controllo, attesa la difformità di vedute in ordine al decreto in argomento.

Nell'adunanza odierna, non comparsa l'Amministrazione del Tesoro, il rappresentante del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile ha letto e depositato una memoria, volta a dimostrare la legittimità del decreto interministeriale, per le considerazioni già fatte presenti in risposta al primo rilievo dell'Ufficio di controllo.

Accennato, inoltre, che le osservazioni da ultimo mosse circa la non aderenza delle disposizioni tariffarie di cui trattasi agli indirizzi di politica economica del Governo non sembrano toccare la legittimità del provvedimento, ha soggiunto che una influenza sull'aumento del costo della vita potrebbe essere determinato soltanto da un aumento delle tariffe merci e, nel settore dei viaggiatori, dall'aumento della tariffa ordinaria e dei prezzi speciali informati ad esigenze sociali; il che, nella fattispecie, non si verifica.

Ha, quindi, insistito perché la Sezione voglia dichiarare l'atto conforme a legge e disporre la registrazione.

Considerato in

DIRITTO

A delimitare i confini della presente questione soccorre il preliminare rilievo che si versa, sostanzialmente, in materia di aumento delle tariffe (*rectius*: dei prezzi di talune tariffe) e non di una vera e propria « imposizione di un diritto » sui prezzi delle tariffe stesse.

Ed invero, sia in risposta alle osservazioni dell'Ufficio di controllo, sia nel corso dell'odierna adunanza, l'Amministrazione ha ammesso, di « aver inteso di fatto proporre un modico aumento » delle tariffe ridotte, « del quale il termine " diritto " non costituisce che la formulazione tecnica per rappresentare la misura riferita all'unità chilometrica ».

Precisato l'oggetto della controversia, occorre accertare se l'aumento indiscriminato dei prezzi di una singola tariffa o di una serie di tariffe abbia, per legge, carattere generale o se tale carattere debba attribuirsi soltanto ad un provvedimento che disponga l'aumento « globale » delle tariffe.

Dalla soluzione del quesito, infatti, discende il giudizio sulla regolarità o meno della disposizione contenuta nell'articolo 1 del decreto interministeriale in esame, in quanto è in discussione la sostanza stessa delle facoltà spettanti, in materia, al Ministro dei trasporti, di concerto con quello per il tesoro.

Al riguardo, la norma fondamentale da tener presente — e di cui si dirà in appresso — è quella contenuta nell'articolo 3 del regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito in legge senza modificazioni, del quale i primi due commi sono stati abrogati e sostituiti con l'articolo unico della legge 22 dicembre 1948, n. 1456.

In base alle disposizioni abrogate, gli « aumenti » di carattere generale dei prezzi delle tariffe per i trasporti delle « persone » sulle Ferrovie dello Stato erano approvati per legge.

Invece, le « riduzioni » di carattere generale ai prezzi delle tariffe suddette erano approvati con decreto reale, su proposta del Ministro delle comunicazioni, di concerto con quelli per le finanze, per le corporazioni ed in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Col menzionato articolo unico, primo comma, della legge n. 1456 del 1948, si è proceduto ad una duplice unificazione di criteri, in quanto sono stati assoggettati alla stessa disciplina gli « aumenti » e le « riduzioni » di carattere generale alle tariffe ferroviarie, concernenti sia il trasporto delle « persone », sia il trasporto delle « cose ».

Stabilisce, infatti, detto articolo:

« Gli aumenti e le riduzioni di carattere generale alle tariffe per i trasporti delle persone e delle cose sulle Ferrovie dello Stato sono approvati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per i trasporti, di concerto con i Ministri per il bilancio, per il tesoro, per l'agricoltura e le foreste, per l'industria e il commercio, sentito il Comitato Interministeriale dei Prezzi, in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri ».

A sua volta, l'articolo 3 del regio decreto-legge n. 1948 del 1934 dispone, tra l'altro, che « gli aumenti e le riduzioni di tariffa, in quanto non abbiano carattere generale..., sono approvati con decreto del Ministro per le comunicazioni di concerto col Ministro per le finanze ».

Dal complesso delle disposizioni dianzi riportate, il Ministero dei trasporti deduce che alla particolare e più onerosa procedura che si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, debba ricorrersi soltanto nel caso che si intenda procedere all'aumento dei prezzi di tutte le tariffe, globalmente considerate, oppure quando l'aumento concerna la tariffa ordinaria n. 1, che costituisce la base di quelle ridotte ed è, con esse, necessariamente correlata, talché ogni sua variazione si ripercuote, automaticamente, sui prezzi delle altre tariffe.

L'aumento, invece, di una singola tariffa, o, come nella fattispecie, di un numero limitato di tariffe non costituirebbe provvedimento di carattere generale e sarebbe, pertanto, di competenza del Ministro per i trasporti, di concerto con quello per il tesoro.

Osserva, in proposito la Sezione che la tesi sostenuta dal Ministero non appare fondata, ove si ponga mente non soltanto alla lettera, ma altresì alla *ratio* delle norme da interpretare.

A tal fine giova chiarire, preliminarmente, che anche se le cennate disposizioni, succedutesi nel tempo parlano, l'una di variazioni di carattere generale « dei prezzi » delle tariffe e l'altra di aumenti e riduzioni di carattere generale « delle tariffe », l'oggetto della loro disciplina è, senz'altro, identico.

Trattasi, infatti, di espressioni omonime, in quanto ogni tariffa altro non rappresenta che una raccolta, un prospetto di prezzi crescenti, in rapporto alla graduale, maggiore distanza chilometrica considerata.

Passando, poi, all'individuazione della *mens legis*, il Collegio, dall'attento esame del complesso-normativo che ne interessa, ha tratto il convincimento ch'esso sia inteso a disciplinare le procedure per apportare variazioni alla « tariffa », come tale.

Lo comprova, inconfutabilmente, la chiara formulazione dell'articolo 3 del più volte ricordato regio decreto-legge n. 1948 del 1934, ove si parla di aumenti e di riduzioni alla « tariffa »: ossia, alla singola tariffa.

Né vale, in contrario, addurre la diversa dizione dell'articolo unico della legge n. 1456 del 1948, in quanto il termine « tariffa » vi appare volto al plurale solo per ragioni di tecnica legislativa. Tale norma, infatti, contiene una enunciazione di principio, e quindi di carattere generale, valevole per tutte le tariffe: quella, cioè, che i poteri in materia, una volta spettanti al Parlamento, sono stati trasferiti al Governo, con l'osservanza di precise cautele. Inoltre, come si è già accennato, menziona, accumulandole in un'unica disciplina, le tariffe per il trasporto sia delle persone, sia delle cose.

Confortano la Sezione, nel suesposto convincimento, alcune considerazioni, di rilevante interesse, in ordine alla tariffa; a cominciare da quella — non sempre tenuta presente — che vi è una stretta correlazione tra tariffa ed utenza: un necessario legame, in quanto non è concepibile una tariffa senza il presupposto dell'utenza e non vi è utenza che non faccia capo ad una tariffa.

Non par dubbio, poi, che ogni singola tariffa sia fornita di una sua connaturale generalità, in quanto può considerarsi un « sistema aperto di prezzi », al quale hanno accesso non soltanto i naturali destinatari di essa, ove siano predeterminati, ma, anche, senza limiti, altre categorie di utenti ammesse a beneficiarne per effetto delle cosiddette « concessioni speciali ».

Come tale, la tariffa può subire variazioni nel suo complesso, globalmente, con incidenza, cioè, su tutti i possibili beneficiari, anche potenziali, di essa, o in modo settoriale, con riferimento a singole categorie di utenti ammessi a fruirne.

Se così non fosse, non avrebbe senso la disposizione del più volte ricordato articolo 3, laddove parla di aumenti o riduzioni di « tariffa, in quanto non abbiano carattere generale ».

Non è esatto, inoltre, che le variazioni ai prezzi della « tariffa ordinaria n. 1 » debbano necessariamente riflettersi sulle tariffe « ridotte », in quanto non consta l'esistenza di norme che facciano obbligo di raggugliare i prezzi di queste ultime in misura percentualmente inferiore ai prezzi della tariffa ordinaria.

Ogni tariffa, come la stessa Amministrazione dei trasporti ammette, ha una sua propria funzionalità e, va soggiunto, una sua autonomia, che trova un unico limite, imprescindibile, nella esigenza, per le tariffe ridotte, di contenere prezzi sempre inferiori a quelli della tariffa n. 1 ed, ovviamente, differenziati da tariffa a tariffa.

Poste tali premesse, è di tutta evidenza che, ove, in adesione alla tesi sostenuta dall'Amministrazione, non si attribuisse alla singola tariffa, come tale, carattere di generalità, ben si potrebbe, con un semplice decreto interministeriale, modificare la stessa tariffa « ordinaria n. 1 », dato che, come si è chiarito, la variazione dei suoi prezzi non comporta, automaticamente, ripercussioni sui prezzi delle tariffe ridotte.

E ben potrebbe, ancora, l'Amministrazione, con più decreti interministeriali sfalsati nel tempo — o addirittura con distinti atti di pari data — procedere a variazioni dei prezzi delle singole tariffe, modificandole, in definitiva, tutte; eludendo, così, il precetto di legge che attribuisce al Ministro dei trasporti soltanto il potere di « proporre » eventuali modifiche di carattere generale alla tariffa, mentre i poteri decisionali in materia sono riservati al Governo, nella sua collegialità, previo parere del Comitato Interministeriale dei prezzi.

Per tutte le considerazioni che precedono, l'articolo 1 del decreto interministeriale 26 gennaio 1971, n. 1232 — in quanto dispone aumenti, a carattere generale, di tariffa, — anzi, di ben sette tariffe per viaggi di corsa semplice sulle otto esistenti — è da ritenersi palesemente illegittimo.

Né può indurre a diverso avviso la sopravvenuta emanazione della legge 29 ottobre 1971, n. 880, per effetto della quale è stato integrato l'organico del personale ferroviario e si dispongono nuove assunzioni, stabilendosi, all'articolo 3, terzo comma, che all'onere relativo all'anno

1972 si provvederà, tra l'altro, con « le maggiori entrate derivanti dall'attuazione del decreto interministeriale 26 gennaio 1971, n. 1232 », comprendente giustappunto l'articolo 1 del quale è stata denegata la legittimità.

Invero, a giudizio del Collegio, con la testé richiamata disposizione racchiusa nella legge n. 880, si è fatto un puro e semplice riferimento al decreto interministeriale — dalla cui attuazione dovrebbero derivare maggiori entrate all'Azienda ferroviaria — al solo fine di indicare, a norma dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, un parziale mezzo di copertura per fronteggiare le spese conseguenti all'applicazione della nuova legge. E non si è, invece, inteso — né ciò era consentito, attesa la riserva contenuta nell'articolo 100 della Costituzione e l'operatività del principio della divisione dei poteri — da un lato sottrarre al regime costituzionale garantito del relativo controllo, pieno ed indipendente della Corte, un normale atto amministrativo; né d'altro canto, far discendere l'efficacia di quest'ultimo da una legge, mercé un processo di legittimazione, estraneo alle regole ed alla dinamica funzionale del nostro ordinamento.

Una volta eccepita e dimostrata l'illegittimità dell'articolo 1 del provvedimento *de quo*, il Collegio, per quanto concerne i successivi articoli 2, 3, 4 e 5 non investiti da rilievo, deve, per converso, riconoscerne la piena conformità a legge.

Di fatti, con i primi due di essi vengono soppresse facilitazioni tariffarie a suo tempo concesse con analoghi decreti interministeriali, ritenuti regolari da questa Corte; mentre, con i rimanenti due articoli, si dà incarico di emanare le norme di applicazione del decreto stesso — per la residua parte, s'intende, destinata ad avere attuazione — e vengono previsti adempimenti relativi alla registrazione, all'entrata in vigore ed alla pubblicazione del provvedimento.

P. Q. M.

ammette al visto parziale e alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe, con esclusione del disposto dell'articolo 1.

IL RELATORE

F.to: O. Iannuzzi

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

Deliberazione n. 461.

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 1° dicembre 1971;

visto il decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste - Direzione generale per la economia montana e per le foreste - in data 3 giugno 1971, n. 6854, col quale viene concessa, per l'importo di lire 30 milioni, al Consorzio di bonifica montana della Lunigiana e zona marittima delle Alpi Apuane, l'esecuzione dei lavori di costruzione della sede dello stesso Consorzio, ponendo la relativa spesa a parziale carico dello Stato (88 per cento), a' termini dell'articolo 2 della legge 18 gennaio 1968, n. 13;

viste le osservazioni formulate dal competente Ufficio di controllo della Corte dei conti con i fogli n. 84 in data 28 ottobre 1970 e n. 8 in data 8 febbraio 1971 e le risposte fornite dall'Amministrazione;

vista l'ordinanza in data 18 novembre 1971, con la quale il Presidente della Corte ha deferito la pronuncia, sul visto e la conseguente registrazione del predetto decreto ministeriale, alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota dello stesso giorno, con cui è stata data comunicazione di tale ordinanza al Ministero dell'agricoltura e delle foreste e, per conoscenza, al Ministero del tesoro;

udito il relatore, Consigliere dottor Mario Di Stefano;

udito il rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

non comparso il rappresentante del Ministero del tesoro;

ritenuto in

FATTO

Con decreto in data 27 luglio 1970, n. 4893, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste - Direzione generale per l'economia montana e per le foreste - dava in concessione, per l'importo di lire 30 milioni, al Consorzio di bonifica montana della Lunigiana e zona marittima delle Alpe Apuane, l'esecuzione dei lavori di costruzione dell'edificio da adibire a sede dello stesso Consorzio nel comune di Pontremoli (Massa Carrara), ponendo la relativa spesa a totale carico dello Stato, a' termini dell'articolo 2 della legge 18 gennaio 1968, n. 13.

Con foglio di osservazioni n. 84 in data 28 ottobre 1970, il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti restituiva il provvedimento all'Amministrazione, non ritenendolo legittimo per i seguenti motivi:

1) la costruzione della sede consorziale non può qualificarsi « opera di bonifica » ai sensi degli articoli 1 e 2 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, perché, pur ricadendo l'opera nel comprensorio di bonifica montana, manca ogni diretto rapporto con i terreni montani dissestati, le terre paludose, gli stagni, ecc., da bonificare;

2) anche se l'edificio si consideri soltanto un mezzo per l'attuazione delle opere di bonifica, la relativa spesa non può gravare comunque sul bilancio dello Stato. La sede consorziale rientra, infatti, fra le attrezzature necessarie perché a un Consorzio possa riconoscersi l'idoneità ad assumere la concessione delle opere di bonifica.

L'Amministrazione rispondeva al rilievo in data 23 novembre 1970, controdeducendo quanto segue:

1) il piano generale di bonifica montana della Lunigiana e zona marittima delle Alpi Apuane, approvato con decreto interministeriale (Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con quello dei lavori pubblici) in data 11 gennaio 1967, comprende, tra le opere di bonifica di competenza dello Stato, la costruzione dell'edificio da adibire a sede del Consorzio omonimo. Per effetto dell'approvazione del piano generale, la costruzione va legittimamente qualificata « opera di bonifica », ai sensi dell'articolo 18 della legge 25 luglio 1952, n. 991;

2) le opere edilizie di interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso sono considerate di competenza dello Stato dall'articolo 2, lettera g), del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215. Sotto questo specifico profilo, appare chiaro che l'edificio progettato riveste indubbio interesse per l'intero comprensorio, costituendo esso il centro tecnico-amministrativo di tutta l'attività del Consorzio, e, quindi, il mezzo per l'attuazione delle opere di bonifica;

3) indubbiamente la sede consorziale rappresenta il presupposto fondamentale per il funzionamento del Consorzio, ma nessuna norma subordina la concessione delle opere pubbliche di bonifica montana ad un preventivo riconoscimento d'idoneità del Consorzio per effetto delle sue attrezzature ed in particolare della sede consorziale.

L'Ufficio di controllo, non ritenendo che fossero stati apportati, nella risposta dell'Amministrazione, validi elementi chiarificatori, con foglio di osservazioni n. 3 dell'8 febbraio 1971, replicava nei seguenti termini:

1) l'inclusione dell'opera nel piano generale di bonifica montana non attribuisce necessariamente e automaticamente a tutti i lavori previsti nel piano stesso il requisito dell'interesse pubblico in quanto opere di bonifica di competenza dello Stato;

2) per il combinato disposto degli articoli 1 e 2 della legge organica di bonifica integrale, di cui al regio decreto n. 215 del 1933, occorre, per l'esistenza del suddetto requisito, il rapporto diretto dell'opera con i terreni e con i fini della bonifica;

3) tale rapporto diretto (e non strumentale e mediato, come nel caso dell'edificio da adibire a sede consorziale) è previsto anche per le opere edilizie indicate nella lettera g) del citato articolo 2 del regio decreto n. 215 del 1933;

4) nel menzionato piano generale di bonifica montana, la sede consorziale figura tra le spese a parziale carico dello Stato, mentre nel provvedimento in questione la spesa è posta a totale carico dello Stato;

5) la costituzione *ex officio* del Consorzio, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 991 del 1952, implica appunto la predisposizione delle attrezzature e dei mezzi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica dei territori montani, senza i quali mancherebbe il presupposto indispensabile per l'esistenza e il funzionamento del Consorzio, e, quindi, la sua idoneità a diventare concessionario dei lavori di bonifica;

6) in ogni caso, l'inclusione della costruzione della sede consorziale nelle « opere di bonifica » costituisce un *novum*, non risultando precedenti ammissivi del genere.

In risposta alla replica dell'Ufficio di controllo, l'Amministrazione, in sostituzione del sopramenzionato decreto in data 27 luglio 1970, n. 4893, trasmetteva altro decreto in data 3 giugno 1971, n. 6854, ora all'esame, nel quale la spesa della costruzione è posta a parziale (e non più a totale) carico dello Stato (88 per cento); per il resto, la stessa Amministrazione insisteva nel suo punto di vista, così argomentando:

1) a' termini degli articoli 17 e 18 della legge n. 991 del 1952, il piano generale di bonifica montana contiene il progetto di massima delle opere di competenza statale e l'indicazione delle opere necessarie di miglioramento fondiario. L'approvazione del piano ha « per effetto di deter-

minare le opere e le attività da considerare pubbliche, e quindi di competenza dello Stato»: deve trattarsi, evidentemente, delle opere previste nel successivo articolo 19, tra cui sono richiamate « le opere ... edilizie ..., che siano di interesse comune del comprensorio o di parte notevole di esso ... ed ... in quanto necessarie ai fini generali della bonifica... », elencate nell'articolo 2, lettera g), del regio decreto n. 215 del 1933.

Nella fattispecie, la sede consorziale, non essendo un'opera di miglioramento fondiario indicata dal piano, non può essere che un'opera edilizia, in senso lato, ascrivibile — così come è stata, in effetti, inserita — tra le opere pubbliche di competenza dello Stato, in quanto necessaria ai fini generali della bonifica;

2) è ben vero che ai fini della bonifica integrale (regio decreto n. 215 del 1933) occorre, per l'esistenza dell'interesse pubblico, il diretto rapporto delle opere con i terreni e con i fini della bonifica. È però altrettanto vero che la bonifica montana (articolo 14 della legge n. 991 del 1952) si effettua esclusivamente laddove i territori « ... a causa del degradamento fisico o del grave dissesto economico, non siano suscettibili di una proficua sistemazione produttiva senza il coordinamento delle attività dei singoli e l'integrazione della medesima ad opera dello Stato ... ». Il degradamento fisico ed il dissesto economico sono stati la causa prima della classificazione e delimitazione del comprensorio di bonifica montana della Lunigiana e zona marittima delle Alpi Apuane; l'inattività dei singoli è stata poi l'effetto determinante della costituzione *ex officio* dell'omonimo Consorzio quale elemento indispensabile ai fini del coordinamento espressamente voluto dalla legge. Spetta conseguentemente allo Stato, avvalendosi appunto delle disposizioni recate dall'articolo 2, lettera g), del regio decreto n. 215 del 1933, richiamate dall'articolo 19 della legge n. 991 del 1952, ed anche in virtù dei principi integratori voluti dal richiamato articolo 14, preconstituire i mezzi idonei al raggiungimento di quelle finalità di pubblico interesse espressamente richieste dalla vigente normativa in materia di bonifica;

3) esiste, dunque, anche per la costruenda sede consorziale il requisito di diretto rapporto dell'opera con i terreni bonificandi, e ciò soprattutto perché, in carenza di essa, non possono realizzarsi le condizioni per le quali è stato costituito il Consorzio, tenuto conto che i singoli, ancorché associati d'ufficio, non potranno mai affrontare su basi organiche il problema della loro sede allo scopo dell'esercizio di quelle funzioni per le quali, da parte loro, è mancata a suo tempo l'iniziativa per la costruzione del Consorzio;

5) la costruenda sede consorziale non può costituire un *novum*, in quanto necessariamente le opere edilizie di cui all'articolo 2, lettera b), del regio decreto n. 215 del 1933, possono essere realizzate indifferentemente attraverso la costruzione di uno o più edifici con finalità del tutto dissimili che, andando dall'esercizio del culto al ricovero del bestiame nei miglioramenti dei pascoli montani, possono essere orientate anche verso quelle finalità economico-sociali propuguate dalle leggi di bonifica.

In presenza del delineato dissenso, il Presidente della Corte ha deferito alla Sezione — a' termini dell'articolo 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161 — l'esame dell'insorta questione, fissandone la trattazione nell'adunanza odierna, nella quale il rappresentante del Ministero per l'agricoltura e per le foreste ha dichiarato di aver poco da aggiungere alle argomentazioni giuridiche già svolte in sede di risposta ai rilievi dell'ufficio di controllo della Corte dei conti, ritenendo di dover fare solo queste puntualizzazioni:

a) la costruzione di cui trattasi costituisce un *novum* sol perché l'Amministrazione si è trovata finora nella condizione di operare in base a piani nei quali non era prevista la costruzione di sedi consorziali, mentre per la prima volta tale costruzione è stata compresa tra le opere di competenza statale dal piano di bonifica montana del comprensorio della Lunigiana;

b) essendo stato questo piano di bonifica redatto, pubblicato e approvato nelle forme e nei modi di legge, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, ed atteso che l'approvazione del piano generale ha per effetto, a' termini dell'articolo 18 della legge n. 991 del 1952, di determinare le opere e le attività da considerare pubbliche, l'Amministrazione non poteva, senza incorrere in palese illegittimità, non ritenere di competenza statale l'opera di cui si discute e non disporre l'esecuzione.

Conclusivamente, il rappresentante dell'Amministrazione ha insistito perché il provvedimento in epigrafe venga ammesso al visto e alla conseguente registrazione.

Osserva in

DIRITTO

Ritiene la Sezione che, per la puntuale pronuncia sulla questione sottoposta al suo esame, debba in primo luogo essere accertato se possa o meno qualificarsi « opera di bonifica di competenza dello Stato » la costruzione di un edificio da adibire a sede di un Consorzio di bonifica montana, il cui progetto di massima sia contenuto nel piano generale di bonifica del relativo comprensorio.

Al fine anzidetto, si rende necessario fare un breve accenno alla legislazione in materia, ponendo in risalto le disposizioni che hanno rilevanza per la soluzione della insorta questione.

La legge fondamentale sulla bonifica è il regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215; ad essa si richiamano tutte le altre leggi che hanno attinenza con la materia, in particolare la legge 25 luglio 1952, n. 991, concernente provvedimenti in favore dei territori montani. Il titolo IV di questa legge riguarda la bonifica montana, e precisamente tratta al Capo I dei comprensori di bonifica montana; al Capo II dei Consorzi di bonifica montana e del piano generale di bonifica; al Capo III delle opere di competenza dello Stato e delle opere di competenza privata; al Capo IV dell'esecuzione, del compimento e della manutenzione delle opere.

Le disposizioni della legge del 1952 non si discostano in modo rilevante dai principi su cui è basata la legge del 1933; in particolare, l'articolo 16, per quanto riguarda la costituzione, i compiti e il funzionamento dei Consorzi di bonifica montana, rimanda in massima parte alle norme sui Consorzi di bonifica ordinaria, di cui al regio decreto n. 215 del 1933. Una certa differenziazione si rileva, invece, nelle norme sui comprensori: per l'articolo 14 della legge n. 991 del 1952 vanno delimitati e classificati, con decreti presidenziali, in comprensori di bonifica montana, i territori montani, che, a causa del degradamento fisico o del grave dissesto economico, non sono suscettibili di una proficua sistemazione, senza il coordinamento dell'attività dei singoli e l'integrazione della medesima ad opera dello Stato.

Va posto in risalto che questa formula sui comprensori di bonifica montana è diversa da quella della legge sulla bonifica integrale o ordinaria e contiene indubbiamente, per i territori montani, un concetto di bonifica più ampio di quello della legge n. 215 del 1933; ed è, per questo, che la legge del 1952 ha anche ampliato, per i territori montani, le categorie di opere di bonifica ed ha apportato maggiori e più ampie agevolazioni ai territori stessi.

Così pure, altre modifiche ed integrazioni alla legge sulla bonifica ordinaria o integrale, anche se non in misura sensibile, sono state introdotte dagli articoli 17, 18, 19, 20 e 25 della legge n. 991 del 1952, riguardanti, rispettivamente, il piano generale di bonifica montana, e gli effetti della sua approvazione, le categorie di opere pubbliche di competenza dello Stato e l'attribuzione della relativa spesa, l'esecuzione, il compimento e la manutenzione delle opere stesse.

Sulla base della legislazione sopramenzionata, è possibile ora procedere, sempre al fine di cui trattasi, a una più dettagliata specificazione del contenuto e del valore giuridico dei piani generali di bonifica montana e dei criteri di qualificazione delle opere che si possono considerare di competenza dello Stato.

I piani generali di bonifica montana devono contenere il progetto di massima delle opere di competenza dello Stato e l'indicazione delle opere di miglioramento fondiario; essi vanno redatti, pubblicati ed approvati, con le modalità e nelle forme specificate, dal Ministro per l'agricoltura e per le foreste, di concerto con quello dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici; la loro approvazione ha l'effetto di determinare le opere e le attività da considerare pubbliche e quindi di competenza dello Stato e di rendere obbligatoria per i privati l'esecuzione delle opere indicate di competenza privata, nonché di sottoporre a vincolo idrogeologico, ovvero di liberarli dal vincolo, i terreni a tale fine delimitati nei piani stessi.

Per quanto la lettera degli articoli 17 e 18 della legge n. 991 del 1952 sembri far intendere che spetti ai piani generali di stabilire quali opere siano di competenza statale, ciò non è, perché

le opere che possono qualificarsi di competenza statale sono già stabilite dall'articolo 19 della legge stessa.

Infatti, è la legge che contiene la determinazione degli elementi essenziali caratterizzanti le opere pubbliche di bonifica e che affida alla pubblica amministrazione il compito di determinare con il piano generale, nel quadro della disciplina tracciata dalla legge stessa, le opere e le attività che consentano, per ciascun comprensorio, il conseguimento dei fini della bonifica: cioè, il piano generale si pone come il mezzo di passaggio dalla previsione legislativa alla fase di attuazione.

Ed è in tal senso che può dirsi che i piani generali di bonifica danno norma alla bonifica dei rispettivi comprensori, in quanto sono i piani generali che stabiliscono in concreto quali siano le opere di competenza dello Stato da eseguire in ciascun comprensorio; ma tale determinazione in concreto essi possono fare, attenendosi, come s'è detto, ai criteri che la legge ha dettato per la qualificazione delle opere di competenza dello Stato. Cosicché, ciascun piano generale può considerare o può non considerare la stessa opera di competenza dello Stato o meno, a seconda delle più svariate e particolari circostanze esistenti nei singoli comprensori; giammai, però, un piano generale potrà considerare di competenza dello Stato un'opera che, in nessun caso, può qualificarsi tale in base alla legge.

È chiaro che i piani generali di bonifica, in quanto intesi ad attuare interessi pubblici concreti, sono tipica manifestazione di potestà amministrativa, e, come tali, vanno ascritti alla categoria degli atti amministrativi generali; ed in quanto tali possono essere viziati di illegittimità.

Posto ciò, si rende necessario specificare quali opere possono qualificarsi di bonifica e di competenza dello Stato in base alla legge.

La legge n. 991 del 1952 (articolo 19) contiene un'elencazione abbastanza minuta, ma non tassativa, delle opere di bonifica di competenza dello Stato; a base di tale elencazione è posto il criterio della necessità delle singole opere ai fini generali della bonifica e, talvolta, anche della loro rispondenza a fini più precisamente determinati: così le opere edilizie indicate alla lettera g) dell'articolo 2 del regio decreto n. 215 del 1933, richiamato dall'articolo 19 della legge n. 991 del 1952, devono essere di interesse comune del comprensorio di bonifica o di parte notevole di esso, oltre che necessarie ai fini generali della bonifica.

Dal cennato criterio, posto dalla legge a base dell'elencazione delle opere di competenza dello Stato, si desume come manifesto che l'elemento caratterizzante di dette opere è il loro rapporto immediato e diretto con l'ambiente fisico, economico e sociale, la cui profonda trasformazione e sistemazione produttiva esse devono, in modo unitario, attuare.

Di conseguenza, i piani generali di bonifica non possono tener conto di opere che, per esser prive di detto rapporto immediato e diretto, vanno oltre il limite entro il quale deve ritenersi che le opere pubbliche di bonifica siano state considerate dalla legge utili ai comprensori da bonificare; onde, i piani generali, se contengono la previsione di siffatte opere, per non esser conformi al modello normativo, sono illegittimi.

Così precisati, nelle linee generali, il contenuto e la natura giuridica dei piani generali di bonifica, nonché l'elemento essenziale di qualificazione delle opere di bonifica di competenza dello Stato, occorre ora stabilire più in concreto, ai fini della risoluzione della questione in esame, se la costruzione di un edificio da adibire a sede di un Consorzio di bonifica montana, il cui progetto di massima è stato incluso nel piano generale di bonifica del relativo comprensorio, possa o meno qualificarsi opera di bonifica, e, nel caso negativo, se questa inclusione, che comporta un vizio di legittimità del piano generale, possa essere rilevata dalla Corte dei conti in sede di controllo del provvedimento particolare di concessione amministrativa dei lavori di detta costruzione.

È preliminare ed essenziale, ai fini di quest'indagine, delineare la figura giuridica dei Consorzi di bonifica montana, precisando i loro fini istituzionali ed i mezzi di cui dispongono per l'adempimento dei fini stessi.

Com'è noto, i Consorzi di bonifica montana, al pari di quelli di bonifica ordinaria, sono associazioni di proprietari e di possessori dei terreni compresi nel perimetro consorziale, aventi per scopo l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica del relativo com-

prensorio, nonché la ripartizione e la riscossione a carico dei consorzisti sia delle quote da loro dovute nella spesa per le opere di bonifica di competenza dello Stato, sia dei contributi ad essi imposti dai Consorzi per l'adempimento dei propri fini istituzionali.

Poiché l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica è fatta, per regola, col mezzo della concessione amministrativa, è sui Consorzi di bonifica che il legislatore fa maggiore affidamento per l'esecuzione unitaria della bonifica, oltre che per la manutenzione e l'esercizio delle opere pubbliche una volta eseguite e per la riscossione delle quote e dei contributi di cui sopra.

È per questo che ai Consorzi di bonifica, alla cui costituzione può procedersi per iniziativa privata o d'ufficio, è riconosciuta la personalità giuridica pubblica e un potere d'imperio, di cui è fondamentale manifestazione il potere d'imporre contributi a carico dei consortisti per l'adempimento dei propri fini istituzionali (articoli 59 del regio decreto n. 215 del 1933 e 29 della legge n. 991 del 1952); per tale adempimento è, anzitutto, essenziale che i Consorzi si provvedano delle attrezzature e dei mezzi occorrenti per il proprio funzionamento, onde essere in condizione di attuare i compiti per i quali sono sorti.

Ed è di immediata evidenza che la sede costituisce per i Consorzi la prima attrezzatura fondamentale ed indispensabile per l'adempimento dei propri fini istituzionali, con i quali fini, perciò, la sede stessa si pone in rapporto immediato e diretto; onde, se essi non vi provvedono, le autorità di vigilanza possono intervenire anche in via surrogatoria, in sede di controllo sostitutivo, per assicurare il buon funzionamento dei Consorzi e la regolare attuazione dei loro fini istituzionali (articolo 66 del regio decreto n. 215 del 1933).

Da ciò consegue l'esclusivo carico pei Consorzi interessati della spesa occorrente per la costruzione della loro sede. Essi vi devono provvedere con i propri mezzi finanziari, la cui prima fonte è rappresentata — come s'è detto — dai contributi che, in base alla legge, hanno il potere d'imporre alle proprietà consorziate. Da ciò stesso resta, pertanto, escluso che la costruzione degli edifici in parola possa rientrare tra le opere di bonifica di competenza dello Stato, perché — ripetesi — tali costruzioni sono in rapporto diretto ed immediato con i fini istituzionali degli enti di bonifica interessati, e non già con i fini ed i territori della bonifica, con i quali le sedi dei Consorzi sono poste in un rapporto soltanto mediato e strumentale.

In conseguenza, deve ritenersi illegittimo il piano generale di bonifica che comprenda una tale costruzione tra le opere pubbliche di competenza dello Stato.

Accertato così che il piano generale di bonifica deve ritenersi illegittimo per il motivo soprascritto, interessa ora esaminare se la Corte dei conti, nell'esercizio del suo controllo di legittimità su un provvedimento di concessione, con spesa a carico dello Stato, dei lavori di costruzione di un edificio da adibire a sede di un Consorzio di bonifica, possa sindacare anche il piano generale di bonifica, non soggetto direttamente allo stesso controllo, che illegittimamente abbia previsto tale costruzione tra le opere pubbliche di competenza dello Stato.

È evidente che, in questo caso, l'esigenza del sindacato di legittimità anche del piano generale di bonifica trae origine dal fatto che il piano stesso si pone come atto che, pur diversificandosi dal summenzionato atto di concessione, il solo assoggettato dalla legge al controllo diretto della Corte dei conti, di questo costituisce tuttavia il presupposto.

Per l'indagine che interessa, giova ricordare quanto già si è detto prima, che, cioè, il piano generale di bonifica è tipica manifestazione di potestà amministrativa e, come tale, va classificato tra gli atti amministrativi generali. Per tale sua caratteristica strutturale, esso indica soltanto le opere e le attività necessarie per la bonifica del comprensorio interessato, mentre per l'attuazione del piano si richiede l'emanazione di numerosi altri provvedimenti amministrativi di carattere particolare. Così, il piano generale viene a costituire atto presupposto di questi provvedimenti amministrativi particolari, in quanto, rappresentandone la base, esplica su di essi una essenziale e diretta influenza, pur assolvendo, per proprio conto, un compito che, dal punto di vista funzionale, è dotato di una propria vitale autonomia.

Da ciò consegue che se gli atti amministrativi particolari di cui sopra trovano presupposto e causa in un piano generale di bonifica illegittimo, essi devono ritenersi viziati per illegittimità derivata. La quale illegittimità può essere rilevata dalla Corte dei conti, in quanto il suo sindacato di legittimità sull'atto presupposto (piano generale di bonifica) è, a sua volta,

il presupposto necessario per il controllo di legittimità dei menzionati provvedimenti amministrativi particolari; diversamente ritenendo, si verrebbe a vuotare di ogni contenuto il controllo su questi provvedimenti particolari.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, la Sezione ritiene viziato d'illegittimità il piano generale di bonifica montana del comprensorio della Lunigiana e zona marittima delle Alpi Apuane nella parte in cui comprende tra le opere di bonifica di competenza dello Stato la costruzione dell'edificio da adibire a sede del Consorzio di bonifica omonimo, non potendo questa costruzione qualificarsi opera pubblica di bonifica di competenza dello Stato; e, conseguentemente, ritiene viziato per illegittimità derivata il decreto ministeriale 3 giugno 1971, col quale, in attuazione di detto piano illegittimo, viene concessa, per l'importo di lire 30 milioni, al Consorzio predetto, l'esecuzione dei lavori dell'edificio di cui sopra.

P. Q. M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto in epigrafe.

IL RELATORE

F.to: M. Di Stefano

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

Deliberazione n. 464.

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

Nell'adunanza del 1° dicembre 1971;

visti i decreti del Ministero dell'interno in data 22 gennaio 1971, nn. 3524, 3525, 3804, 5146, 5147, 5149, 5324, 6798, concernenti l'inquadramento, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, del personale della soppressa Opera nazionale ciechi civili, trasferito all'Amministrazione civile dell'Interno in base alla legge 27 maggio 1970, n. 382;

viste le osservazioni formulate dall'ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'interno con nota di rilievo n. 280 del 22 luglio 1971 e la risposta dell'Amministrazione in data 5 agosto 1971;

vista la relazione del consigliere delegato al controllo sugli atti del predetto ministero, in data 28 settembre 1971, n. 43;

vista l'ordinanza in data 18 novembre 1971 con la quale il Presidente della Corte ha deferito la pronuncia sul visto e conseguente registrazione dei suddetti provvedimenti alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

vista la nota del Segretariato generale della Corte dei conti, n. 182-1/Sez. Contr. del 18 novembre 1971 con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza presidenziale al Ministero dell'interno - Gabinetto - e al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato;

udito il relatore, Consigliere professore Giovanni Zaccaria;

uditi il rappresentante del Ministero dell'interno ed il rappresentante del Ministero del tesoro.

Ritenuto in

FATTO

Nel dare attuazione alla normativa contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, concernente il riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato, il Ministero dell'interno ha provveduto, con decreti emessi ai sensi dell'articolo 132, ultimo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica, alla determinazione delle nuove piante organiche, comprensive dei ruoli ad esaurimento relativi al personale transitato all'Opera nazionale ciechi. Con i provvedimenti indicati in epigrafe, l'Amministrazione ha disposto l'inquadramento di tale personale nelle nuove qualifiche previste dai decreti delegati nn. 1077 e 1079 del 1970, a far tempo dal 1° luglio 1970, come per tutto il personale dell'Amministrazione civile dell'Interno.

I predetti provvedimenti sono stati restituiti dall'ufficio di controllo con nota di rilievo n. 280 del 22 luglio 1971, osservando che, per essere stata soppressa l'Opera nazionale ciechi civili dal 1° gennaio 1971 (articolo 20 della legge 27 maggio 1970, n. 382), l'inquadramento del personale proveniente da tale ente nelle piante organiche del Ministero dell'interno non poteva

avere decorrenza anteriore a quella data, dalla quale soltanto il personale stesso era stato trasferito all'Amministrazione civile dell'Interno.

L'Amministrazione non ha ritenuto di accedere alle osservazioni e ha riproposto i provvedimenti in questione rappresentando: *a*) che i ruoli delle carriere del personale dell'ONCC sarebbero stati (secondo la letterale formulazione del primo comma del citato articolo) « trasferiti » all'Amministrazione civile dell'Interno e non soppressi e poi ricostituiti; *b*) che ai sensi del secondo comma dello stesso articolo 21 « il servizio prestato presso l'Opera nazionale per i ciechi civili dal personale appartenente ai ruoli trasferiti all'Amministrazione civile dell'Interno, è considerato, a tutti gli effetti, servizio prestato presso lo Stato ». Da ciò nella replica al rilievo, l'Amministrazione desume che attraverso un *fictione juris*, sarebbe stato attribuito al personale dell'Opera, sin dalla data di assunzione presso l'ente, lo *status* di impiegati civili statali, nel senso che anche il servizio prestato anteriormente al 1° gennaio 1971 — cioè alla data di soppressione dell'ente — avrebbe assunto la dignità di impiego statale, con la conseguenza che la retrodatazione della decorrenza dell'inquadramento al 1° luglio 1970 dovrebbe ritenersi legittima.

L'Amministrazione ha altresì suffragato tale suo convincimento argomentando che in correlazione alla personalità giuridica di diritto pubblico dell'ONCC attribuita con l'articolo 1 della legge 10 febbraio 1961, n. 66, lo stato giuridico, gerarchico ed economico del personale fu stabilito dal Regolamento organico, approvato con decreto interministeriale del 3 gennaio 1966, in modo del tutto conforme a quello degli impiegati civili dello Stato, sicché il legislatore quando ha disposto il « trasferimento » del personale *de quo* allo Stato avrebbe inteso riconoscere la continuità del rapporto di impiego del personale ex ONCC come servizio prestato presso lo Stato.

Di fronte a così evidenziato dissenso il consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'interno ha sottoposto la questione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, al presidente della Corte; il quale con propria ordinanza del 18 novembre 1971 ha deferito la pronuncia alla Sezione del controllo, convocandola per l'odierna adunanza.

Dinanzi alla Sezione l'Amministrazione è stata rappresentata dal direttore generale ex ONCC, il quale ha illustrato gli argomenti sopracitati, già esposti all'ufficio nella fase istruttoria, aggiungendo, oltre a considerazioni a carattere equitativo, l'argomento che i provvedimenti delegati che hanno fissato il termine del 1° luglio 1970 per il riordinamento della carriera e del trattamento economico del personale statale sono stati pubblicati nel supplemento della *Gazzetta Ufficiale* del 7 gennaio 1971, cioè quando il personale ex ONCC era già stato trasferito nei ruoli dello Stato e che, perciò, a detto personale erano già applicabili le norme — e le decorrenze — contenute nei citati decreti legislativi; e che, inoltre, non essendo stato espressamente indicato nella precedente legge n. 382 del 1970 alcun termine per il trasferimento del personale, ma solo quello della soppressione dell'Opera, potrebbe non esservi stata coincidenza tra la data della soppressione dell'ente e quella del trasferimento del personale, con la conseguenza che l'aver dato all'inquadramento di questo una decorrenza diversa da quella in cui l'ente ha cessato di esistere non contrasterebbe né con lo spirito né con la lettera della legge.

Il rappresentante del Ministero del tesoro ha dichiarato di condividere il punto di vista dell'ufficio di controllo.

Ritenuto in

DIRITTO

Per la soluzione del *thema decidendum*, pur delimitato alla cronologica esatta applicazione della legge 27 maggio 1970, n. 382, e del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, non può prescindersi da due constatazioni di fondo. La prima è che se la legge 27 maggio 1970, n. 382, dopo aver innovato in materia di assistenza ai ciechi civili, ha fissato, con l'articolo 20, al successivo 1° gennaio 1971 la soppressione dell'Opera nazionale ciechi civili, stabilendo nell'articolo 21 il trasferimento dei ruoli delle carriere del personale dell'ente, come ruoli ad esaurimento, all'Amministrazione dell'Interno, ciò significa che sino alla predetta data l'Opera aveva giuridica esistenza e svolgeva i suoi compiti istituzionali attraverso

il proprio personale, che non poteva non essere, perciò, a tutti gli effetti, personale dell'ente. La seconda constatazione è che, per essere i due successivi articoli della stessa legge in rapporto di evidente coordinazione teleologica, i ruoli della carriera del personale di che trattasi (ruoli parzialmente incrementati rispetto ai precedenti, con la tabella allegata alla stessa legge) sono stati trasferiti allo Stato contestualmente alla soppressione dell'ente, non potendosi ipotizzare né un temporaneo periodo di doppio rapporto d'impiego né alcuno *jatus* tra il precedente rapporto con l'opera e quello successivamente instaurato con lo Stato. Sicché il personale è entrato a far parte dell'Amministrazione civile dell'Interno esattamente il 1° gennaio 1971, tant'è vero che il quarto comma dell'articolo 21 fissa al 31 dicembre 1970 il termine entro il quale il personale del ruolo dei segretari sezionali della carriera direttiva dell'ONCC poteva optare per l'inquadramento nelle corrispondenti qualifiche del ruolo ad esaurimento (da transitare al Ministero dell'interno) o nel ruolo del personale dell'Unione italiana ciechi.

Ed è appena il caso di evidenziare, per disattendere il contrario avviso del Ministero, che proprio per essere stata l'ONCC ente strumentale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, pur se la struttura delle carriere e il trattamento economico del personale erano stati determinati in sede regolamentare sul paradigma di quelli del personale statale, l'ente aveva sino alla sua soppressione una propria inequivocabile soggettività giuridica ben distinta da quella dello Stato, perseguendo fini istituzionalmente propri, ancorché con il perseguimento di tali fini soddisfacesse interessi statuali. Sicché nel periodo tra l'entrata in vigore della legge 27 maggio 1970, n. 382, e il 1° gennaio 1971 non poteva determinarsi alcuna ambivalenza nello *status* del personale, che apparteneva esclusivamente all'ONCC ed era remunerato a carico del bilancio di quell'ente. Ne consegue che, essendo stati trasferiti i ruoli all'Amministrazione dell'Interno dal 1° gennaio 1971, i decreti del Presidente della Repubblica nn. 1077 e 1079 del 1970, al momento dell'entrata in vigore hanno sì trovato il personale ex ONCC con lo *status* proprio dell'impiego statale, e perciò a detto personale devono essere applicati tutti i benefici previsti da tali provvedimenti delegati, ma la retrodatazione al 1° luglio 1970, ontologicamente limitata al personale che era statale a questa data, non può applicarsi nei confronti del personale ex ONCC come non trova applicazione nei confronti di quanti siano entrati a far parte dell'Amministrazione dello Stato in data intermedia tra il 1° luglio 1970 e il 7 gennaio 1971, per i quali qualsiasi effetto o beneficio non può che retroagire alla data del loro ingresso.

È altresì da disattendersi la tesi dell'Amministrazione secondo cui il legislatore, con il secondo comma dell'articolo 21, nel quale è detto che il servizio prestato presso l'ONCC dal personale appartenente ai ruoli trasferiti all'Amministrazione dell'Interno è considerato, a tutti gli effetti, servizio prestato presso lo Stato, ha inteso far retroagire, nei confronti dei predetti, lo *status* di impiegati statali: nulla autorizza ad interpretare la norma nel senso che essa sarebbe produttiva *ex tunc* dello *status* di questo personale, ma tutto induce, invece, a ritenere che il legislatore abbia inteso con tale statuizione affermare che il servizio prestato presso l'ONCC, oltre a ricongiungersi al successivo servizio statale è utile ai fini della progressione in carriera e dell'attribuzione degli scatti di stipendio, del trattamento di quiescenza, ecc., senza per questo derogare al principio generale che i benefici di carriera, gli scatti di stipendio, ecc. nella posizione di impiegati statali non possono essere attribuiti che dalla data in cui questo *status* sia stato effettivamente acquisito e cioè, nella specie, dal 1° gennaio 1971.

Per le suesposte considerazioni la Sezione ritiene di dover affermare la illegittimità dei provvedimenti in esame.

P. Q. M.

ricusa il visto e la registrazione dei provvedimenti indicati in epigrafe.

IL RELATORE

F.to: G. Zaccaria

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

Deliberazione n. 474.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 2 marzo 1972;

visto il decreto in data del 22 novembre 1971, con il quale il Ministro per i lavori pubblici ha approvato la perizia di variante e suppletiva relativa ai lavori di costruzione della pista di volo n. 3, il prolungamento della pista di volo n. 2 ed opere varie per l'aeroporto intercontinentale di Fiumicino;

visto il foglio di osservazioni della Delegazione della Corte dei conti presso il Ministero dei lavori pubblici, n. 106 in data 20 dicembre 1971, e la relativa risposta dell'Amministrazione;

vista la relazione del consigliere delegato al controllo degli atti del Ministero dei lavori pubblici;

vista l'ordinanza del presidente della Corte in data 23 febbraio 1972, che ha deferito la pronuncia sul visto e la conseguente registrazione del provvedimento anzidetto alla Sezione del controllo, convocandola a tal fine per l'adunanza odierna;

vista la nota, di pari data, con la quale dell'ordinanza medesima è stata data comunicazione al Ministero dei lavori pubblici e per conoscenza al Ministero del tesoro;

udito il relatore Consigliere dottore **Ciro Pagliara**;

udito il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici;

Ritenuto in

FATTO

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 25 maggio 1970 fu approvato e reso esecutivo nell'importo forfettario di lire 17.814.414.000 il contratto stipulato il 23 marzo 1970 con l'impresa « SOGENE » - a seguito di aggiudicazione mediante appalto-concorso - relativamente ai lavori di costruzione della pista n. 3 e del prolungamento della pista n. 2 dell'Aeroporto intercontinentale di Fiumicino: lavori che nel bando di appalto-concorso e nel contratto medesimo venivano distintamente raggruppati in: a) interventi cosiddetti di prima fase, consistenti nella costruzione delle varie opere previste; b) interventi di seconda fase, relativi al consolidamento e messa a punto definitiva - dopo un quinquennio dalle ultimate costruzioni - delle opere stesse e degli impianti.

Conformemente a quest'ultima distinzione, nel partecipare all'appalto-concorso indetto dall'Amministrazione l'Impresa predispose il progetto dei lavori computandone separatamente l'importo per ciascun tipo di interventi, ma nel presentare l'offerta - in cui si riportavano integralmente i due importi come innanzi calcolati - l'Impresa stessa ridusse del cinque per cento quello delle opere di prima fase, per cui il prezzo dell'appalto risultò convenuto in contratto

(articolo 2) nella somma complessiva di lire 17.814.414.000 delle quali — si precisò — lire 15 miliardi 759.479.000 per le opere di prima fase e lire 2.054.635.000 per gli interventi di seconda fase.

Successivamente, manifestatasi l'esigenza di compiere altri lavori in aggiunta a quelli già previsti, veniva redatta una perizia di variante e suppletiva — distinta anche questa in interventi di prima e seconda fase, oltre a nuovi lavori a misura — la quale comportava per i lavori in appalto la maggiore spesa di lire 625.890.000, contenuta nel quinto del prezzo stabilito per i lavori principali.

In conseguenza, veniva redatto uno schema di atto di sottomissione in cui l'Impresa assumeva l'impegno di eseguire senza eccezione alcuna le opere suppletive previste nella perizia anzidetta, e ciò ai medesimi patti e condizioni nonché ai medesimi prezzi del contratto originario, salvo per questi ultimi i prezzi relativi a nuove categorie di lavori, concordati con l'Amministrazione ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento 25 maggio 1895, n. 350.

Sentiti i pareri degli organi consultivi, l'Amministrazione, con decreto del Ministro in data 22 novembre 1971, approvava la perizia in parola, con l'annesso atto aggiuntivo, e inoltrava il provvedimento per il visto e la conseguente registrazione alla competente Delegazione della Corte dei conti. Questa però ne ravvisava il contrasto con l'articolo 6 del Capitolato generale di appalto per le opere pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063) e lo restituiva quindi all'Amministrazione stessa rilevando che sull'ammontare della maggiore spesa, che risultava calcolata sulla base dei prezzi unitari originariamente assunti nel progetto dell'Impresa (e contenuti nell'elenco allegato al contratto) non era stato apportato il ribasso d'asta — meglio si dirà in appresso la riduzione — già consentito dall'Impresa nell'aggiudicazione dei lavori principali.

Al foglio di osservazioni della Delegazione della Corte replicava, peraltro, l'Amministrazione sostenendo:

1) che ai lavori suppletivi in questione non sarebbe pertinente alcun ribasso d'asta, attesa che la forma prescelta per l'aggiudicazione dei lavori principali fu quella dell'appalto-concorso, cui sarebbe appunto estraneo ogni concetto di ribasso d'asta;

2) che il cosiddetto « quinto d'obbligo », di cui al citato articolo 6, non sarebbe applicabile ai lavori appaltati « a corpo » (o più correntemente « a forfait ») — come nel caso in esame — in quanto ciò sarebbe escluso dall'articolo 326 della legge 20 agosto 1865, n. 2248 — Allegato F.

Aggiungeva infine l'Amministrazione, a sostegno del proprio assunto, che i prezzi di elenco allegati al contratto erano destinati a servire unicamente — come precisato nell'articolo 11 del bando di appalto concorso — per eventuali valutazioni di materiali a piè d'opera e per valutare opere aggiuntive che l'Amministrazione ritenesse opportuno realizzare oltre quelle richieste dal bando, come pure per valutare opere eseguite in meno rispetto alle previsioni di contratto; per cui il prezzo rappresenterebbe una specie di contratto a se stante per lavori in variante od a misura, e non sarebbe quindi suscettibile di alcuna riduzione.

Gli argomenti opposti in tal senso dall'Amministrazione ai rilievi della Delegazione non sono stati da questa ritenuti idonei a superare l'insorto dissenso e pertanto l'esame del provvedimento è stato deferito dal presidente della Corte alla Sezione del controllo, e assegnato per la discussione all'adunanza odierna, nella quale il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici ha ribadito la tesi dell'Amministrazione.

Considerato in

DIRITTO

Precisa preliminarmente il Collegio che l'articolo 14 del vigente Capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063) statuisce che « durante il corso dei lavori [l'Amministrazione] può ordinare, alle stesse condizioni del contratto, un aumento o una diminuzione delle opere fino alla concorrenza di un quinto in più o in meno dell'importo del contratto stesso, senza che perciò spetti indennità alcuna all'appaltatore »; mentre al di là di tali limiti l'appaltatore medesimo può recedere dal contratto o proseguire i lavori a condizioni anche diverse dalle precedenti (da concordarsi — ovviamente — con l'Amministrazione).

La norma citata peraltro non fa che specificare il principio contenuto, per ciò che concerne la materia di lavori pubblici, nell'articolo 344 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 — Allegato *F* — e, in via generale, nell'articolo 11 della legge di contabilità dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) per tutti i contratti inerenti a lavori, forniture o servizi. E sull'applicabilità della norma stessa anche al caso in esame, non dovrebbero essere sorti dubbi né da parte dell'Amministrazione né dell'Impresa, ove si consideri che nello schema di atto di sottomissione — sottoposto al parere degli organi consultivi — come nel definitivo atto addizionale, debitamente sottoscritto dalle parti, si premetteva esplicitamente che i lavori rientravano « nel quinto dell'importo contrattuale di cui è menzione all'articolo 14 del Capitolato generale di appalto », e si conveniva che essi erano da eseguirsi agli stessi patti, prezzi e condizioni.

Tuttavia, in disparte ciò e l'improprietà dell'uso del termine « ribasso d'asta » ove riferito all'appalto-concorso, rileva il Collegio che nella specie le opere attinenti agli interventi di prima fase vennero in origine aggiudicate, mediante appalto-concorso, all'Impresa non per il prezzo risultante dal progetto, e ricavato in base ai prezzi unitari indicati nell'elenco allegato al contratto, ma per l'importo di esso diminuito del cinque per cento. Di talché, dovendo i corrispondenti lavori compresi nella perizia di variante e suppletiva, e rientranti con tutti gli altri nel quinto d'obbligo, essere eseguiti ai medesimi prezzi delle opere originarie, ne consegue che il prezzo relativo deve essere anche esso determinato in base ai prezzi unitari anzidetti, diminuiti del cinque per cento.

A sostegno della contraria tesi l'Amministrazione richiama la disposizione dell'articolo 326 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 — Allegato *F* — secondo cui « per le opere o provviste a corpo il prezzo convenuto è fisso ed invariabile senza che possa essere invocata dalle parti contraenti alcuna verifica sulla misura loro e sulla qualità di dette opere o provviste ».

Senonché, osserva il Collegio che se da tanto discende che il prezzo convenuto « a forfait » non è suscettibile di variazioni, ciò deve intendersi unicamente per le opere già commesse — la cui liquidazione non è, in effetti, subordinata né alla misura né alla qualità dei lavori eseguiti — ma non esclude comunque che possano apportarsi variazioni alle opere stesse, nel corso dei lavori, con o senza corrispondenti variazioni anche del prezzo già convenuto.

Ed invero, ove non fosse questa la portata del citato articolo 326, la norma in esso racchiusa si porrebbe in evidente contrasto col successivo articolo 343, nel quale si formula senza alcuna limitazione l'ipotesi che « in un progetto già in corso » si verifichi « il bisogno di introdurre variazioni od aggiunte le quali non siano previste nel contratto e diano luogo ad alterazioni dei prezzi di appalto », statuendosi che in tal caso si dovrà promuovere « una perizia suppletiva » da approvarsi dall'autorità competente e « che servirà di base ad una distinta sottomissione o ad un'appendice del contratto principale ».

Né può condividersi l'assunto dell'Amministrazione secondo cui, limitando l'articolo 11 del bando di appalto-concorso l'utilizzabilità dei prezzi indicati nell'elenco annesso esclusivamente per eventuali valutazioni a piè d'opera, ovvero per opere aggiuntive o per opere eseguite in meno rispetto alle previsioni, l'elenco medesimo rappresenterebbe « una specie di contratto a sé stante » e non sarebbe « quindi suscettibile di qualsiasi riduzione ».

Ad avviso del Collegio, un assunto siffatto non appare fondato ove si consideri che i prezzi unitari anzidetti sono gli stessi già utilizzati per la compilazione del progetto e la determinazione del prezzo a corpo, offerto dall'impresa — con la riduzione del cinque per cento quanto agli interventi di prima fase — per l'aggiudicazione dell'opera (articolo 88 Capitolato speciale).

In conseguenza, è da escludere che la clausola richiamata possa avere quella portata « a sé stante » che si vorrebbe ad essa attribuire, rendendola in tal modo avulsa e indipendente dal complesso delle pattuizioni contrattuali, e segnatamente dalla norma — a carattere inderogabile — dell'articolo 14 del Capitolato generale d'appalto. Di talché, imponendo quest'ultimo che i nuovi lavori, compresi nel quinto d'obbligo, sono da eseguirsi ai medesimi prezzi del contratto originario, niun dubbio può sussistere sulla legittimità del ricorso — a tali effetti — ai prezzi del detto elenco, con le riduzioni del caso.

Né giova ulteriormente addurre che per i lavori *extra forfait* si dovrebbero applicare esclusivamente i prezzi dell'elenco, da considerare, ai sensi dell'articolo 88 del Capitolato speciale, fissi, invariabili e indipendenti da qualsiasi eventualità, salvo soltanto l'ipotesi della revisione

secondo le norme in vigore, poiché trattasi di richiamo ad una clausola di stile rivolta ad evitare che nel corso dei lavori possano pretendersi o applicarsi prezzi diversi da quelli già pattuiti. Ed è superfluo aggiungere che neppure detta clausola potrebbe, comunque, essere interpretata indipendentemente o in contrasto con la norma dell'articolo 14 del Capitolato generale d'appalto.

Pertanto, poiché risulta che il prezzo dei lavori previsti nella perizia di variante e suppletiva indicata in epigrafe non è stato convenuto alle medesime condizioni del contratto originario, il provvedimento con cui si approva l'atto aggiuntivo per la esecuzione dei lavori ad essa afferenti non risulta conforme a legge.

P. Q. M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto in epigrafe.

IL RELATORE

F.to: C. Pagliara

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

ALLEGATO *P*

DETERMINAZIONI DELLA SEZIONE CONTROLLO ENTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 807.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 19 dicembre 1967;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 1945, n. 722, che, ai fini della determinazione del trattamento economico, prevede la parificazione del personale degli Enti pubblici, a cui non sia applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, al personale statale « in relazione all'importanza dell'Ente ed alle funzioni esercitate »;

visto l'articolo 8 della legge 14 luglio 1965, n. 901, che dispone l'emanazione dei regolamenti organici del personale degli Enti di sviluppo, « informati, fatta eccezione per i Direttori generali e i Direttori amministrativi, ai principi dell'impiego statale »;

vista la legge 29 maggio 1967, n. 337, a tenore della quale i consigli di amministrazione degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale devono « deliberare le misure necessarie per adeguare il trattamento economico del personale... alle disposizioni dell'articolo 14 del Decreto Legislativo Luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 », all'uopo tenendo conto delle rilevazioni compiute da una Commissione speciale, per la determinazione del valore economico degli elementi del rapporto di impiego, dalla legge stessa individuati;

ritenuto che i regolamenti organici, previsti dal menzionato articolo 8 della legge n. 901 del 1965, risultano per la maggior parte formati dagli Enti di sviluppo e comunicati per l'approvazione all'Autorità governativa di vigilanza;

che i testi regolamentari parificano la qualifica che segue quella di Direttore amministrativo alla qualifica di Ispettore generale del personale statale, fatta eccezione per il regolamento dell'Ente per la trasformazione agraria e fondiaria in Sardegna, nel quale l'equiparazione non è disposta;

che, in particolare, il regolamento dell'Ente Delta Padano articola la carriera direttiva — senza considerare il Direttore generale e il Direttore amministrativo — in tre posizioni, prevedendone la parificazione, rispettivamente, alle qualifiche di Ispettore generale, Direttore di divisione e Direttore di sezione dell'ordinamento statale;

ritenuto che l'Istituto nazionale per la previdenza sociale, l'Istituto nazionale di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'Istituto nazionale di assicurazione contro le malattie, hanno regolato i rapporti con il personale, modificando la precedente disciplina, con le deliberazioni, adottate nel 1962, degli Organi consiliari, delle quali la Corte, con determinazione n. 179 del 15 febbraio 1963, ebbe a dichiarare la non conformità a legge, relativamente « al nuovo ordinamento delle carriere, al trattamento economico ed al trattamento di quiescenza e di liquidazione », in ragione della mancata osservanza dei limiti fissati dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 722 del 1945;

che, in sostituzione delle predette, altre deliberazioni, di contenuto non dissimile, vennero poi adottate, nel 1963 e 1966 e, al pari delle prime, furono dichiarate non conformi a

legge, con determinazione della Corte n. 661 del 15 novembre 1966, ancora perché il trattamento economico risultava superiore alle misure consentite dalla norma del 1945;

che altri enti di previdenza ed assistenza hanno deliberato provvedimenti del medesimo tenore di quelli di cui la Corte ha dichiarato la non conformità a legge;

ritenuto che la Commissione costituita ai sensi della legge n. 337 del 1967 ha assunto, in base alle rilevazioni effettuate, i seguenti dati:

a) le tabelle dei trattamenti economici del personale statale e degli Istituti previdenziali, calcolati secondo le indicazioni della legge e, per il primo, con riferimento ai dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

b) il valore economico delle maggiori prestazioni dei dipendenti previdenziali;

considerato che, in data 21, 24 e 28 luglio del corrente anno, i Consigli di amministrazione dei tre Istituti sopra indicati, hanno rispettivamente adottato, ai sensi della legge n. 337 del 1967, deliberazioni, poi approvate dall'Autorità di vigilanza;

che tali deliberazioni dispongono la riduzione del trattamento economico di due qualifiche della carriera direttiva, solo in questi casi essendosi ravvisato un superamento del limite di legge, rispetto alle qualifiche statali equiparate;

che deliberazioni del medesimo contenuto sono state formate da altri enti, in condizioni analoghe, tra i quali l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali;

considerato che le richiamate disposizioni legislative del 1945, del 1965 e del 1967, concernono tutte il trattamento economico del personale di enti pubblici, al quale non è applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro;

che le ultime due norme - e, segnatamente, quella del 1967 - sebbene dettate per gruppi particolari di enti pubblici, sembrano ispirarsi a criteri di carattere generale, dei quali non può escludersi l'applicazione da parte di altri enti; di guisa che l'intera materia tende ad ordinarsi secondo nuovi schemi, di cui è necessario accertare il contenuto;

considerato che la legge n. 901 del 1965, assumendo a criterio informatore dei rapporti con il personale degli enti i principi dell'impiego statale, men che escludere l'applicazione della norma del 1945, si conforma al suo contenuto essenziale;

che per espresso disposto della legge del 1967 la sua applicazione deve informarsi alla disciplina del 1945: prima, cioè, mediante la parificazione dei dipendenti degli enti ai dipendenti statali e, poi, mediante la determinazione del trattamento economico dei primi, nei limiti previsti;

che l'equiparazione del personale degli enti al personale statale viene così a costituire momento preliminare ed essenziale per l'applicazione del trattamento economico nei limiti di legge;

che, a tenore dell'articolo 14 del decreto legislativo del 1945, essa si atteggia come atto necessario, dovendo essere disposta, ove faccia difetto l'iniziativa dell'Ente, con provvedimento dell'Autorità di vigilanza;

che ad essa deve procedersi in via discrezionale bensì, ma con l'osservanza e l'applicazione dei criteri fissati dalla legge, cioè tenendo conto, in termini comparativi rispetto allo Stato, dell'importanza dell'Ente e delle funzioni esercitate dai dipendenti;

considerato, per quanto attiene al primo criterio, che una valutazione aderente al principio di ordine generale dell'organizzazione amministrativa, come non può riconoscere una posizione di supremazia dell'ente pubblico nei confronti dello Stato, così non può ammettere, neppure sotto il limitato aspetto degli organici del personale ed ai fini dell'equiparazione, la maggiore importanza del primo rispetto al secondo;

che perciò non è conforme a legge il provvedimento di equiparazione, nel quale le posizioni di vertice dell'ordinamento gerarchico dell'ente sopravanzino quelle dell'ordinamento gerarchico statale, così come rappresentato, nel suo normale assetto, nelle amministrazioni ministeriali, che debbono quindi costituire necessario e non derogabile termine di raffronto;

considerato che i funzionari di massimo livello (Direttore generale, vice Direttore, Direttore amministrativo) sono pur sempre inseriti, in ragione dell'ufficio ricoperto, nell'ordinamento gerarchico dell'ente, anche se lo *status* particolare del rapporto di servizio rende inoperante, nei loro confronti, l'equiparazione economica ai dipendenti statali;

che, dunque, i funzionari di qualifica inferiore, anche se figurano al primo posto nelle tabelle di equiparazione, in realtà si collocano in posizioni gerarchiche intermedie; onde la loro parificazione alle massime qualifiche statali non può non sortire l'effetto di attribuire ai funzionari superiori dell'ente una posizione rispetto a tali qualifiche preminente;

considerato che il descritto assetto risulta, per l'appunto, predisposto dagli schemi regolamentari degli enti di sviluppo, con la parificazione alla seconda posizione della gerarchia statale della qualifica di terzo livello dell'ordinamento gerarchico degli enti, susseguente quelle di Direttore generale e Direttore amministrativo;

che, similmente, le deliberazioni adottate nel 1967 dagli Organi consiliari degli istituti previdenziali, implicitamente riproducendo l'assetto stabilito con le precedenti deliberazioni, di cui in premessa, parificano le qualifiche di terzo livello alla massima statale;

che, di conseguenza, si fan manifeste le ragioni della non conformità a legge sopra delineate, in quanto, appunto, gli atti che regolano il rapporto di impiego dispongono un ordinamento delle carriere direttive, non aderente al criterio comparativo, sancito dalla legge, dell'importanza dell'ente rispetto allo Stato;

considerato, poi, per quanto concerne il secondo criterio, che l'equiparazione deve compiersi, pur sempre in via discrezionale, ma tenendo conto delle funzioni esercitate, a tenore delle norme che le disciplinano, dai dipendenti dell'Ente, rispetto a quello del personale statale;

che, pertanto, l'equiparazione non può attuarsi, come invece dispongono gli assetti regolamentari degli enti di sviluppo e degli Istituti previdenziali, procedendosi in ordine consecutivo di successione dalle posizioni di vertice: poiché, in tal modo, si riproduce, a tutti i livelli, la situazione precedentemente censurata, in quanto le posizioni di carriera del personale degli enti, distribuite in una serie che non comprende le massime qualifiche, automaticamente si comparano a posizioni della carriera statale, inerenti a funzioni non già corrispondenti, ma superiori; così, a cagion d'esempio, nel caso degli istituti previdenziali, la posizione di quarto livello gerarchico figura al secondo posto della tabella di equiparazione e sol per ciò viene parificata alla qualifica di secondo livello della gerarchia statale; inoltre, quando l'ordinamento dell'ente prevede un numero minore di qualifiche rispetto all'ordinamento statale, la discrepanza tra le posizioni attribuite ai dipendenti e quelle legittimamente riferibili, con riguardo alle funzioni ascritte, risulta ancor più accentuata, come è reso palese dallo schema prodotto dall'Ente Delta Padano, nel quale la qualifica iniziale della carriera direttiva si equipara alla quarta, nell'ordine ascendente, della corrispondente carriera statale (Direttore di sezione);

che si profila, in tal guisa, un ulteriore motivo di non conformità a legge dei provvedimenti in esame, in quanto l'equiparazione delle qualifiche delle carriere direttive risulta attuata senza riguardo al criterio imposto dalle leggi, della sostanziale similarità delle funzioni;

considerato, infine, che, alla stregua dei precedenti rilievi, la determinazione dei trattamenti economici dovrà effettuarsi solo dopo la rielaborazione, nei modi di legge, dei rapporti di equiparazione;

che per il calcolo delle misure retributive vengono in considerazione la legge del 1967 e, nei termini da questa prospettati, l'articolo 14 del precedente decreto legislativo del 1945;

che la norma del 1945 va interpretata non soltanto, come è ovvio, nel suo tenore testuale, ma tenendo conto della sua collocazione, in un provvedimento concernente la concessione al personale statale di miglioramenti economici e l'estensione degli stessi ai dipendenti di enti pubblici: il che rende evidente come essa prescriva, in ipotesi normale, il regime di parità dei trattamenti, prevedendo, solo in via derogatoria, al fine di delimitarne l'entità

e senza stabilirne la misura e le condizioni di applicazione, una maggior retribuzione, fino al 20 per cento, a favore del personale degli enti;

che l'attribuzione dei maggiori emolumenti, quindi, come che, appunto, da disporsi con provvedimenti amministrativi di carattere discrezionale, deve, in aderenza ai requisiti propri del tipo di tali atti, essere assistita da idonea e motivata giustificazione del trattamento più vantaggioso;

che la legge del 1967, introducendo alcuni elementi innovativi nella accennata disciplina del 1945, modifica i criteri di calcolo per la comparazione dei trattamenti, in quanto consente la detrazione, dall'importo raffrontabile alle retribuzioni statali, del valore economico corrispondente alla maggior durata dell'orario lavorativo del personale degli enti ed alle diverse modalità delle prestazioni: così che la maggiorazione fino al 20 per cento — ancora applicabile ai sensi della norma del 1945, ove sussistano idonee causali, ovviamente diverse da quelle previste dalla legge del 1967 — si determina su una base retributiva convenzionale, inferiore alla sua effettiva entità;

che, conclusivamente, nella valutazione delle componenti del trattamento retributivo dei dipendenti degli enti pubblici, cui non si applica la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, devesi tener conto, all'uopo utilizzandosi i criteri forniti dalla Commissione speciale, di tutti gli elementi di rilievo economico del rapporto di impiego, influenti in senso così positivo, come negativo sulla misura dell'eventuale quota di maggiorazione;

udito il relatore;

P. Q. M.

dichiara non conformi a legge, nei termini esposti in parte motiva, i provvedimenti di equiparazione degli enti di sviluppo e degli Istituti previdenziali, menzionati nelle premesse;

rappresenta l'esigenza che i rapporti economici con il personale di detti enti, istituti e similari, per quanto attiene così al trattamento di attività come a quelli di quiescenza e di liquidazione, abbiano assetto globale mediante organica e compiuta regolamentazione, nei modi di legge, secondo le linee direttrici desumibili dalle considerazioni innanzi cennate;

ordina che copia della presente determinazione sia inviata all'onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri e, a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, all'onorevole Ministro per il tesoro, all'onorevole Ministro per l'agricoltura e le foreste, all'onorevole Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, nonché agli enti di sviluppo, all'Istituto nazionale per la previdenza sociale, all'Istituto nazionale di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, all'Istituto nazionale di assicurazione contro le malattie ed agli altri enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, perché adottino i provvedimenti di competenza per i necessari adempimenti.

IL RELATORE

F.to: R. Coltelli

IL PRESIDENTE

F.to: F. Carbone

Determinazione n. 1036.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nelle adunanze del 17 e 18 novembre 1970;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

vista la legge 14 luglio 1965, n. 901;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1966, n. 257, di organizzazione degli enti di sviluppo agricolo;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1961 con il quale l'ETFAS, ente di sviluppo in Sardegna, è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la relazione del magistrato con funzioni di controllo, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, presso l'ente stesso, avente ad oggetto la deliberazione 7 aprile 1970, n. 10810, con la quale il Consiglio d'amministrazione ha disposto l'assunzione con contratto a termine, ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 230, di personale da destinare presso le proprie sezioni — già esistenti ovvero all'uopo da istituire — di assistenza alle cooperative di pastori, secondo il piano elaborato d'intesa con la Regione sarda dalla Cassa per il mezzogiorno, che ne ha assunto il finanziamento stanziando a tal fine, in un primo tempo, 219,9 milioni di lire e, in un secondo tempo, 84 milioni;

visto il verbale 23 giugno 1970 del Collegio sindacale dell'Ente in cui si manifestano « vive perplessità sulla possibilità » che l'Ente stesso assuma « in proprio, sia pure previo concorso per esami e con richiamo, ai fini della durata del rapporto, alla legge n. 230 del 1962, nuove unità di personale, in mancanza di un regolamento che stabilisca, con l'approvazione dei relativi ruoli organici, l'effettiva dotazione di personale »;

vista la nota 29 ottobre 1970, n. 17337, nonché la nota illustrativa successivamente trasmessa nelle vie brevi, nelle quali il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, con riferimento al parere 9 ottobre 1963 reso dal Consiglio di Stato circa il campo d'applicazione della citata legge n. 230 del 1962 ha affermato: che questa ben può trovare applicazione rispetto ai rapporti di lavoro instaurati con enti pubblici, ovviamente in presenza di una delle condizioni enunciate nella legge stessa; che la fattispecie concreta rientra nell'ipotesi legislativa di cui all'articolo 1, lettera c), della legge, che consente l'apposizione di un termine alla durata del contratto « quando l'assunzione abbia luogo per l'esecuzione di un'opera o di un servizio definiti e predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario od occasionale »; che proprio tale forma di contratto si attaglia a determinati interventi degli enti di sviluppo, i quali possono essere chiamati a svolgere attività straordinarie del tipo sopra delineato, le quali non possono essere svolte mediante personale d'organico, né, proprio per il carattere di temporaneità e straordinarietà, è opportuno vi si provveda con assunzioni in organico; che nella specie non risulta violato l'articolo 8 perché il divieto di assunzioni se non per pubblico concorso e le altre norme ivi contenute « sono dirette a regolare lo stato del personale *di organico* » e non possono trovare applicazione nei confronti di personale « temporaneo », avventizio;

uditi il Ministero dell'agricoltura e delle foreste nella persona del Direttore generale della bonifica e della colonizzazione e il presidente dell'ETFAS, intervenuti avanti la Sezione nell'adunanza odierna, i quali hanno sostenuto la legittimità del provvedimento, sottolineandone, altresì, l'opportunità in relazione alle esigenze del piano d'intervento affidato all'ETFAS e alla economicità delle assunzioni a termine;

udito il relatore;

considerato che la legge n. 230 del 1962, avendo portata generale trova applicazione anche nei confronti degli enti pubblici, i quali perciò possono assumere dipendenti con contratto a tempo determinato, ben s'intende ove ricorrano i presupposti tassativamente indicati nell'articolo 1;

che nella fattispecie concreta il servizio, per l'espletamento del quale è stata disposta l'assunzione del personale destinato alle sezioni di assistenza, non rientra in quella legale prevista nella lettera c) dello stesso articolo 1, perché l'assistenza organizzativa tecnica ed amministrativa alle cooperative, esistenti o da promuovere nelle zone interne della Sardegna a prevalente economia agro-pastorale, è attività che, lungi dal costituire servizio definito e predeterminato nel tempo a carattere straordinario od occasionale, si rivela come ordinaria e continuativa perché integra un compito proprio dell'Ente la cui durata, al certo *a priori* non determinabile, è in relazione all'andamento della cooperazione nelle zone predette;

che sulla qualificazione della indicata attività non ha influenza alcuna il carattere straordinario dell'intervento della Cassa, perché la straordinarietà, rispetto all'intervento ordinario degli organi statali, è il connotato peculiare dell'azione della Cassa stessa, così come non vi influisce il fatto che sia straordinario e determinato nel tempo il finanziamento da essa assicurato per un triennio all'ETFAS, essendo ovvio che questo non potrà non continuare ad espletare il servizio di assistenza — ove se ne riconosca ancora la necessità — anche in mancanza di futuri finanziamenti da parte della Cassa;

P. Q. M.

dichiara, a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, non conforme alla legge 18 aprile 1962, n. 230, la deliberazione indicata in premessa;

riafferma ancora una volta l'urgenza della definitiva pronuncia ministeriale sugli schemi dei regolamenti predisposti dagli enti di sviluppo e tuttora all'esame dei Ministeri vigilanti.

Ordina che copia della presente sia inviata all'onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri, all'onorevole Ministro per il tesoro e all'onorevole Ministro per l'agricoltura e le foreste, nonché all'ente interessato.

IL RELATORE

F.to: G. Cecconi

IL PRESIDENTE

F.to: R. Rossano

Determinazione n. 1070.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA.

nelle adunanze del 18 e 25 maggio 1971;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 1945, n. 722, che, ai fini della determinazione del trattamento economico, prevede la equiparazione del personale degli enti pubblici, a cui non sia applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, al personale statale;

vista la legge 29 maggio 1967, n. 337;

vista la propria determinazione 19 dicembre 1967, n. 807;

ritenuto che la maggior parte degli enti pubblici predetti hanno deliberato negli anni 1969 e 1970, richiamando gli accordi intervenuti tra gli organi di Governo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori « parastatali » in data 21 maggio 1969 e 26 maggio 1970, la concessione al dipendente personale di un « acconto » di 10.000 lire mensili (per quindici mensilità) dal 1° gennaio 1969, nella maggior parte dei casi conglobato nello stipendio a decorrere dal 1° luglio 1970, e di un ulteriore « acconto » di 9.000 lire mensili (per quindici mensilità) dal 1° maggio 1970;

che, come risulta dalla nota 24 giugno 1970 n. 133377/E.I. del Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale, i suindicati miglioramenti retributivi sono a stralcio del « riassetto del trattamento giuridico ed economico del personale parastatale » per il quale « è stato ribadito il duplice indirizzo fondamentale di riconoscere il principio dell'autonomia delle condizioni retributive e del diritto alla contrattazione per il personale di cui trattasi, autonomia e contrattazione da attuarsi, come è ovvio, secondo le modalità e i limiti da definire mediante una legge-quadro », il cui disegno il Governo aveva assunto « l'impegno di presentare a breve scadenza »;

che i relativi provvedimenti concessivi hanno ottenuto, salvo eccezioni, l'approvazione, oltre che dei competenti Ministeri vigilanti, anche di quello del tesoro, tuttoché questo, in un primo momento (nota 28 luglio 1970, n. 149584), avesse espresso l'avviso che l'iniziativa della concessione di un ulteriore « acconto » di 9.000 lire mensili e del conglobamento nello stipendio del precedente « acconto » di 10.000 lire mensili, concernente il personale degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e, secondo questo, interessante « il personale di tutti gli enti pubblici non economici », fosse da concretare « mediante apposito provvedimento legislativo »;

che, nel frattempo, è stato attuato con decreti del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, nn. 1077 e 1079, il riassetto giuridico ed economico del personale dipendente dallo Stato;

udito il relatore;

considerato che, secondo il fondamentale principio della sostanziale similarità delle funzioni e mansioni espletate dal personale sia dello Stato che degli enti pubblici sopra menzionati, il sistema normativo, introdotto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 722 del 1945 e confermato dalla legge n. 337 del 1967, ispirata a criteri di carattere generale, dei quali non può escludersi

l'applicazione da parte di altri enti, presenta — come la Corte ha affermato nella citata determinazione n. 807 del 1967 — i seguenti caratteri essenziali: *a)* prevede, come momento preliminare ed indispensabile per la successiva deliberazione del trattamento economico del personale degli enti stessi, l'equiparazione gerarchica di questo a quello dello Stato, « in relazione alla importanza dell'ente ed alle funzioni esercitate »; *b)* tale equiparazione configura come atto necessario, da disporsi, in difetto d'iniziativa dell'ente, con provvedimento dell'autorità di vigilanza; *c)* prescrive, in ipotesi normale, il regime di parità dei trattamenti, ammettendo solo in via derogatoria una maggiore retribuzione, fino al 20 per cento, a favore del personale degli enti considerati, sicché la relativa attribuzione deve essere assistita da idonea e motivata giustificazione; *d)* precisa, in base agli elementi innovativi introdotti dalla legge n. 337 del 1967, i criteri di calcolo e di valutazione delle componenti del trattamento economico del personale degli enti predetti al fine di compararlo con quello dei dipendenti dello Stato;

che i provvedimenti concessivi dei miglioramenti retributivi sopra cennati sono in contrasto col sistema vigente sia perché diretti — come è fatto palese dalla cennata lettera del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, che dei provvedimenti stessi rappresenta il presupposto e ne rileva la finalità — a realizzare in fatto un regime diverso da quello in atto previsto dalla legge, sia perché di questa violano le norme per quanto attiene al contenuto e alle modalità di attribuzione dei miglioramenti stessi; contrasto che si è più chiaramente delineato quando il primo « acconto » (10.000 lire mensili) è stato conglobato nello stipendio e ad esso ha fatto seguito un secondo « acconto » (9.000 lire mensili); contrasto che si è andato aggravando, da un lato, per la mancata produzione della divisata legge-quadro che, in ogni caso, avrebbe dovuto recar sanatoria della concessione degli acconti e, dall'altro, perché non sono stati adottati da parte degli enti o, in via sostitutiva, da parte degli organi di vigilanza, i provvedimenti di nuova equiparazione resi indispensabili in seguito al riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato;

considerato, conclusivamente, che la grave e diffusa situazione di non conformità a legge che i descritti comportamenti e degli Enti e degli Organi di vigilanza hanno da tempo determinato non può più a lungo protrarsi ed occorre, dunque, al più presto rimuoverla adottando, nell'ambito del sistema normativo vigente, le necessarie misure, così riportando ordine nel settore e contribuendo a realizzare il « buon andamento dell'amministrazione » sancito dall'articolo 97 della Costituzione;

P. Q. M.

dichiara, a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, non conformi a legge i comportamenti quali risultano dalla descrizione fattane in parte motiva;

afferma la necessità di non più procrastinabili idonei interventi da parte dei competenti organi per far cessare la situazione stessa;

ordina che copia della presente sia comunicata, a norma degli articoli 7 e 8 della legge citata, agli on.li Presidenti delle due Camere del Parlamento, all'on.le Presidente del Consiglio, all'on.le Ministro per il tesoro e agli on.li Ministri competenti, nonché a tutti gli enti pubblici, al cui personale non è applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro.

IL RELATORE

F.to: E. Gallina

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

Determinazione n. 1092.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 19 ottobre 1971;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 6 aprile 1961, con il quale l'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza della maternità ed infanzia è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1969 e 1970 nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1969 e 1970;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante; considerato che nella relazione stessa sono stati formulati rilievi in ordine:

a) al ritardo nella presentazione alla Corte dei conti dei consuntivi relativi agli esercizi esaminati e cioè oltre i termini previsti dall'articolo 4 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

b) alla non intervenuta prescritta approvazione da parte dell'autorità vigilante dei bilanci preventivi degli esercizi medesimi;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1969 e 1970 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza della maternità ed infanzia, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso;

segnala — a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958 — le irregolarità di cui in parte motiva, all'onorevole Ministro per il tesoro ed all'onorevole Ministro per la sanità ed ordina che agli stessi sia comunicata copia della presente determinazione e della annessa relazione.

IL RELATORE

F.to: G. Chirico

IL PRESIDENTE

F.to: G. Cataldi

Determinazione n. 1093.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 16 novembre 1971;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639;

vista la comunicazione del Presidente del Collegio sindacale dell'INPS con cui si informa la Corte che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in riferimento alla delibera del Consiglio di amministrazione dell'Istituto n. 15/d del 10 febbraio 1971 — riproponente il precedente deliberato n. 40 dell'8 maggio 1970 e avente per oggetto la riduzione dell'orario di lavoro del personale di categoria ausiliaria e salariato della sede centrale, degli ispettorati compartimentali e delle sedi provinciali — pur approvando, di concerto col Ministero del tesoro, la detta delibera per la parte riguardante il personale salariato, a condizione che la decorrenza dell'orario di lavoro di 40 ore settimanali fosse fissata al 12 luglio 1971, ha espresso il contrario avviso di ambedue i Ministeri vigilanti alla decurtazione dell'orario di lavoro del personale ausiliario, sulla base della considerazione che analoga riduzione non troverebbe riscontro per il corrispondente personale statale e che, quindi, la riduzione, fermo restando l'attuale livello retributivo, si concreterebbe in un aumento di stipendi in contrasto con le norme di cui all'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722;

considerato che l'adeguamento del trattamento economico del personale degli Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza alle disposizioni del citato articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945, statuito dall'articolo 2 della legge 29 maggio 1967, n. 337, presupponeva, come la Corte ha osservato nelle determinazioni n. 807 del 1967 e n. 1070 del 1971, le operazioni preliminari di equiparazione gerarchica del fatto personale a quello statale, nonché l'osservanza di determinati criteri di valutazione e di calcolo intesi ad apprestare una logica motivazione ed eventuali deroghe al principio della parità dei trattamenti;

che, inoltre, la decisione del Consiglio di Stato del 27 ottobre 1970, n. 680, censurando l'operato della Commissione di cui all'articolo 3 della citata legge n. 337 del 1967, in relazione all'assunto criterio di riferimento del trattamento economico dei dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anziché di quello dell'intera amministrazione dello Stato, ha arrecato un nuovo elemento di incertezza sulla validità delle pronunce di adeguamento deliberate dai Consigli di amministrazione degli Istituti di previdenza;

che, alla stregua delle suesposte considerazioni, il fine della legge 29 maggio 1967, n. 337, è andato completamente eluso perché tuttora permane nel campo del rapporto di pubblico impiego l'impossibilità di stabilire raffronti fra il trattamento economico della categoria dei dipendenti degli enti previdenziali e quello dei dipendenti dello Stato, a meno che, sulla scorta dei criteri indicati dalla Corte e dal Consiglio di Stato, non si rinnovi il procedimento prescritto dalla citata legge n. 337 del 1967;

che, pertanto, la situazione di fatto in cui versano gli enti previdenziali, in materia retributiva del personale dipendente, oltre a non essere valutabile sotto il profilo comparativo ai fini della verifica della legittimità, è di per se stessa anti giuridica, come discendente da disappli-

cazione della legge imputabile tanto ai Consigli di amministrazione degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza per il mancato rinnovo degli adempimenti di cui all'articolo 2 della legge n. 337 del 1967, che al Ministero del lavoro e della previdenza sociale per quanto attiene alla mancata ricostituzione della Commissione di cui all'articolo 3 della medesima legge;

udito il relatore;

P.Q.M.

rappresenta al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, nonché ai Consigli di amministrazione degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, l'esigenza del rinnovo immediato del procedimento prescritto dalla legge 29 maggio 1967, n. 337, tendente all'accertamento ed alla deliberazione delle misure necessarie per adeguare il trattamento economico del personale degli Istituti alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, sulla base dei criteri desumibili dalle citate determinazioni della Corte, nonché dalla decisione del Consiglio di Stato n. 680 del 27 ottobre 1970.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata all'onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri e, a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, all'onorevole Ministro per il tesoro, all'onorevole Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e all'onorevole Ministro per gli interni, nonché a tutti gli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza perché adottino i provvedimenti di rispettiva competenza.

IL RELATORE

F.to: A. Marcelli

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco

Determinazione n. 1115.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 18 aprile 1972;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

vista la legge 11 agosto 1960, n. 933, istitutiva del Comitato nazionale per l'energia nucleare;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 aprile 1961, con il quale il Comitato nazionale per l'energia nucleare è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

vista la legge 15 dicembre 1971, n. 1240, contenente norme relative alla ristrutturazione del Comitato nazionale per l'energia nucleare;

vista la delibera della Commissione direttiva del Comitato nazionale per l'energia nucleare in data 18 febbraio 1972 con la quale è stato deciso di corrispondere a tutto il personale, a decorrere dal 1° maggio 1970, un acconto di lire 9.000 mensili lorde per quindici mensilità all'anno e di conguagliare, in sede di liquidazione dell'acconto medesimo l'anticipazione di lire 10.000, precedentemente concessa con delibera del 17 dicembre 1971, approvata dalle Autorità di vigilanza;

vista la lettera in data 12 febbraio 1972, con la quale in precedenza, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato aveva comunicato all'ente « per i provvedimenti da adottare », che il Ministero del tesoro — « nel ritenere di non poter aderire all'accoglimento delle proposte » contenute nella delibera n. 2281 adottata dalla Commissione direttiva in data 10 settembre 1971 e contenente vari provvedimenti a favore del personale — ha tuttavia « manifestato avviso favorevole alla corresponsione, analogamente a quanto consentito per i dipendenti di altri enti pubblici, di un acconto di lire 9.000 lorde mensili »;

rilevato che in data 8 febbraio 1972 è entrata in vigore la legge 15 dicembre 1971, n. 1240, che modifica la struttura dell'ente per quanto concerne gli organi di amministrazione e la loro composizione, e più non prevede fra detti organi la Commissione direttiva;

rilevato che non sono stati nominati tempestivamente i nuovi organi, e che tuttora a tale nomina non si è provveduto;

rilevato che con determinazione n. 945 del 15 aprile 1969 la Corte dei conti ebbe già a segnalare al Presidente del Consiglio dei Ministri — vigente il precedente ordinamento del CNEN — la necessità che fosse ricostituita la Commissione direttiva del CNEN scaduta il 29 dicembre 1968; il che invece non è avvenuto con pregiudizio della funzionalità dell'ente;

considerato che nelle more di dette nomine si deve assicurare la continuità dell'ente attraverso l'esercizio del potere amministrativo limitatamente agli affari correnti e agli atti esecutivi di delibere già adottate, salvo i casi di necessità motivatamente rappresentati a specifica ragione di eventuali eccezionali delibere prese a deroga di detti limiti;

rilevato che a siffatta norma la stessa Commissione direttiva del CNEN — scaduta, s'è detto, dal dicembre 1968 — aveva dichiarato di volersi attenere, come risulta dal verbale della riunione del 4 febbraio 1972;

considerato che la delibera del 18 febbraio eccede i limiti suddetti non essendo stata assunta sulla base di motivate ragioni di necessità; e tale non può essere considerata l'opportunità di dar esito alle sollecitazioni dell'Autorità vigilante;

considerato che i provvedimenti, cui si riferiscono le Autorità vigilanti, contengono le concessioni di acconti al personale di altri enti che da questa Corte sono state dichiarate non conformi a legge con la determinazione n. 1070 del 7 giugno 1971, che qui s'intende integralmente richiamata;

considerato che, a norma dell'articolo 14 della legge 15 dicembre 1971, n. 1240 e delle procedure ivi previste, gli organi di prossima nomina dovranno sollecitamente definire, nella pienezza dei loro poteri, lo statuto normativo ed il trattamento economico del personale attraverso apposito regolamento che, già richiesto dall'articolo 11 della legge istitutiva 11 agosto 1960, n. 933, mai è stato emanato con pregiudizio grave del buon funzionamento dell'ente, delle specifiche esigenze di un organismo di ricerca scientifica e delle legittime aspettative di quanti vi fanno parte;

considerato che anche a fronte di ostacoli che ad una sollecita nomina degli organi amministrativi frappongano il momento politico-costituzionale o l'eventuale lentezza delle nuove procedure di designazione, l'ordinamento appresta strumenti per dare, sia pure *pro tempore*, pienezza al potere amministrativo dell'ente, evitando quella paralisi gestoria sempre più pregiudizievole per un ente cui sono commessi importanti compiti di ricerca scientifica, nonché di vigilanza per la sicurezza nucleare;

udito il relatore;

P.Q.M.

dichiara, a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1968, n. 259, non conforme a legge la delibera della Commissione direttiva del CNEN del 18 febbraio 1972;

afferma la necessità che il potere amministrativo dell'ente sia ricostituito nella sua pienezza.

Ordina che copia della presente sia inviata all'onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri, all'onorevole Ministro per il tesoro e all'onorevole Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, nonché al Comitato nazionale per l'energia nucleare.

IL RELATORE

F.to: S. Ristuccia

IL PRESIDENTE

F.to: E. Greco