

ALLEGATO F

DECISIONE E RELAZIONE SUI RENDICONTI
DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI E DELLE GESTIONI
ANNESSE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1972

SOMMARIO

DECISIONE

RELAZIONE

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

CAPITOLO II

CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE PRINCIPALE

1. *Situazione patrimoniale.* — 2. *Disponibilità di capitali.* —
3. *Impiego di capitali.* — 4. *Conto economico*

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 64/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dei magistrati:

Presidente f.f.: prof. dott. Giuseppe CATALDI

Presidenti di Sezione: dott. Marcello VALENTINI
 dott. Ettore COSTA
 prof. dott. Antonio BENNATI
 prof. dott. Antonino DE STEFANO

Consiglieri: dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI
 dott. Pietro BAIOCCHI
 dott. Aldo ANGIOI
 prof. dott. Salvatore BUSCEMA
 prof. dott. Vittorio GUCCIONE

Primo referendario: dott. Girolamo CAIANIELLO, *relatore*

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio finanziario 1972 presentati dall'Amministrazione della Cassa stessa.

Uditi nella pubblica udienza del 25 luglio 1973 il relatore, Primo referendario dott. Girolamo Caianiello e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore generale dott. Aurelio d'Acunzo.

FATTO

I consuntivi della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse per l'esercizio 1972 sono stati presentati dalla Amministrazione della Cassa, con nota del 24 luglio 1972 all'Ufficio di-riscontro della Corte dei conti presso la Direzione Generale della Cassa depositi e prestiti.

Dai consuntivi si desumono le seguenti risultanze:

1. — GESTIONE PRINCIPALE

Conto del patrimonio:

Attività.....	L.	11.825.707.740.589
Passività	»	11.633.888.204.580
Differenza	L.	<u>191.819.536.009</u>

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico:

Rendite e profitti.....	L.	518.580.782.339
Spese ed oneri	»	437.732.574.305
Differenza	L.	<u>80.848.208.034</u>

2. — GESTIONE DELLE CASSE DI RISPARMIO POSTALI

Conto del patrimonio:

Attività.....	L.	7.729.579.564.108
Passività	»	7.691.167.388.510
Differenza	L.	<u>38.412.175.598</u>

Conto economico:

Rendite e profitti.....	L.	369.423.314.140
Spese ed oneri	»	368.230.964.234
Differenza	L.	<u>1.192.349.906</u>

3. — GESTIONE DELLA SEZIONE AUTONOMA DI CREDITO COMUNALE E PROVINCIALE

Attività.....	L.	568.028.488.602
Passività	»	562.298.742.847
Differenza	L.	<u>5.729.745.755</u>

Conto economico:

Rendite e profitti.....	L.	39.358.527.187
Spese ed oneri	»	36.638.253.055
Differenza	L.	<u>2.720.274.132</u>

4. — GESTIONE DELLA SEZIONE AUTONOMA PER IL CREDITO A BREVE TERMINE

Conto del patrimonio:

Attività.....	L.	24.954.624.695
Passività	»	24.877.273.081
Differenza	L.	<u>77.351.614</u>

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Conto economico:

Rendite e profitti.....	L.	1.031.626.548
Spese ed oneri	»	967.806.505
Differenza	L.	63.820.043

5. — GESTIONE DELLE AFFRANCAZIONI DI CANONI, CENSI ED ALTRE PRESTAZIONI

Conto del patrimonio:

Attività.....	L.	8.187.147
Passività	»	8.187.147
Differenza	L.	—

Conto economico:

Rendite e profitti.....	L.	423.500
Spese ed oneri	»	295.524
Differenza	L.	127.976

6. — GESTIONE PER LA CUSTODIA DEI VALORI DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Consistenza al 31 dicembre 1971.....	L.	8.839.569.858
Variazioni	»	1.643.047.103
Consistenza al 31 dicembre 1972	L.	7.196.522.755

a) Fondo sussidi e pensioni:

— Attività.....	L.	1.636.314.534
— Passività	»	238.956.060.005
Differenza	L.	237.319.745.471

b) Fondi speciali

— Attività.....	L.	1.918.951.025
— Passività	»	46.951.650
Differenza	L.	1.871.999.375

Il Pubblico Ministero, nella sua requisitoria, espone 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 1972.

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 dichiarazione di regolarità, che ne consegue, non può farsi luogo: per quanto attiene al servizio dei depositi, poiché alla Corte non compete il controllo su parte delle operazioni eseguite presso le Intendenze di finanza; per quanto concerne le Casse postali di risparmio, dato che non sono soggette al suo controllo le operazioni svolte dagli 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 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, obbligo mirante a fini 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 delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
su conforme richiesta del Pubblico Ministero;
dichiara regolari, nei limiti di cui in parte motiva, i rendiconti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 1972;

Ordina che i conti di cui al presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti alla Amministrazione della Cassa depositi e prestiti e che copia della 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 1972.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 25 luglio 1973.

L'ESTENSORE
f.to Girolamo Caianiello

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe Cataldi

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 25 luglio 1973.

IL SEGRETARIO
f.to Vincenzo Romano

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

Dalle risultanze dei diversi rendiconti presentati alla Corte emergono dati in prevalenza favorevoli circa l'andamento delle diverse gestioni nell'anno 1972. Eccezione di rilievo è quella delle Casse di risparmio postali, nelle quali l'aumento delle passività ha superato di 26 miliardi quello delle attività, riducendo così la consistenza patrimoniale netta da 64,3 a 38,4 miliardi, in corrispondenza con il risultato del conto economico, sul quale ha inciso in maniera determinante l'aumento di spesa per interessi sui depositi e sui buoni postali, dovuto all'elevazione dei tassi.

Più specificamente è da avvertire, in proposito, come la perdita di esercizio esposta nel conto economico, per 5,3 miliardi, sui risparmi a libretto, e che sottratta all'utile di 6,5 miliardi complessivi sui depositi giudiziari e sui buoni ridurrebbe l'utile netto a meno di 1,2 miliardi, è invece compresa tra le attività nello stato patrimoniale, che pertanto espone un utile (« da ripartire ») della indicata entità di 6,5 miliardi. Aggiungasi che nello stesso stato patrimoniale figura tra le attività anche la cifra di 6,1 miliardi costituita da perdite dei precedenti esercizi, sicché astraendo dalle voci in parola la consistenza netta del patrimonio sarebbe in realtà di 27 miliardi, e non di 38,4.

Il criterio seguito non è sorretto, nella nota introduttiva, da alcuna indicazione sui tempi e le modalità del recupero delle anzidette perdite.

In peggioramento appare anche la gestione degli istituti di previdenza ferroviari, sia per l'aumento di 39 miliardi del disavanzo patrimoniale del fondo sussidi e pensioni, in ragione del maggior debito verso il Tesoro per le pensioni, sia per la riduzione di 280 milioni nell'avanzo patrimoniale dei fondi speciali, principalmente in rapporto ai rimborsi spese all'Amministrazione ferroviaria per l'Opera di previdenza.

Come accennato, favorevole risulta invece l'andamento generale delle altre gestioni, e cioè non soltanto di quella principale, con un aumento del patrimonio netto da 179 a circa 192 miliardi ed un utile superiore di oltre 800 milioni a quello del 1971, (salvo quanto si preciserà più avanti), ma ancor più, in proporzione alla rispettiva consistenza, anzitutto di quella della Sezione di credito a breve termine, che in rapporto all'aumento degli interessi attivi sulle anticipazioni ha realizzato un utile netto di 63,8 milioni, contro 7 milioni nel 1971, accrescendo da 13,5 a 77,3 milioni il saldo attivo patrimoniale; e altresì della Sezione di credito comunale e provinciale, la quale, pur presentando una contrazione di circa un quinto tanto nelle attività che nelle passività (particolarmente in relazione alle cospicue diminuzioni interessanti rispettivamente le cartelle da consegnare ed i mutui da somministrare) ed un minore utile di 200 milioni rispetto al 1971 (anche per una assai rilevante lievitazione delle spese di amministrazione) vede tuttavia quasi raddoppiato (da 3 a 5,7 miliardi) il saldo patrimoniale netto.

CAPITOLO II

CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE PRINCIPALE

1. — SITUAZIONE PATRIMONIALE

Per ben valutare la portata delle già accennate risultanze del conto del patrimonio, occorre, come è consueta avvertenza della Corte, tener conto del fatto che fra esse è compreso l'intero ammontare (80,8 miliardi) degli utili di esercizio, soltanto un decimo dei quali va ad incrementare il patrimonio, essendo la restante quota devoluta all'Erario (8/10) e ad altri organismi (1).

(1) Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (1/20), e Azienda di Stato per le foreste demaniali (1/20).

Astraendo, perciò, da tale quota, il patrimonio netto risulta di 119 miliardi, con un incremento di 12,4 su quello del 1971 (determinato allo stesso modo); misura che, non discostandosi gran che da quella (11,8) riscontrata in detto anno, induce a rinnovare il giudizio di inadeguatezza in rapporto all'ingente valutazione dei capitali impiegati, già espresso nella precedente relazione.

Fra le poste attive sono cresciute notevolmente quelle relative alle rate di ammortamento di mutui ai comuni (da 86 a 103,8 miliardi) non versate alla scadenza, specie dai comuni maggiori, ed allo scoperto del conto corrente con l'INADEL per la gestione dell'assistenza (da 50 a 86 miliardi): situazioni, queste, che per la loro costante tendenza all'aumento inducono a richiamare l'attenzione sulle possibili conseguenze in ordine alle effettive disponibilità della Cassa, considerata la natura, non certo contingente, delle cause che le determinano.

2. — DISPONIBILITÀ DI CAPITALI

Il prospetto n. 1 della nota introduttiva espone le diverse voci relative ai capitali amministrati dalla Cassa del 1968 al 1972. In quest'ultimo anno, rispetto al precedente, si hanno incrementi nel risparmio postale (1.350 miliardi, al netto delle quote da attribuire al fondo di riserva (2), che invece sono comprese nelle cifre esposte dal prospetto), nei depositi in numerario (3,4 miliardi), nei conti correnti con enti vari (215,6 miliardi, salvo quanto precisato più oltre) e nei capitali provenienti dai conti correnti postali (165,4 miliardi), mentre nei conti correnti delle gestioni con rendiconto proprio si rileva una diminuzione di 515 milioni.

Come può constatarsi, l'incremento complessivo nel flusso dei capitali trova anche nell'anno in esame la sua causa determinante nell'accresciuto ricorso del pubblico al risparmio postale (non in misura, peraltro, da evitare che l'aumento del tasso d'interesse determinasse la perdita di gestione di cui si è detto). Quanto alla voce « conti correnti con enti vari », la stessa nota introduttiva avverte che nel valutare l'indicato aumento occorre tener conto della novità rappresentata, nell'anno in esame, dell'accreditamento di disponibilità già destinate alla GESCAL, ai sensi dell'articolo 5 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Considerato, peraltro, che l'entità effettiva di tale accreditamento è stata nel 1972 non di 259 miliardi (come indicato in tale nota nel paragrafo « conti correnti con enti vari »), bensì di 232, come esattamente risulta dal prospetto inserito in un successivo paragrafo della stessa nota, può concludersi che, astraendo dalla posta in parola, si è avuta nel comparto una diminuzione di 16 miliardi.

È da aggiungere, in ordine alla norma ora citata, che, dei tre conti correnti fruttiferi da essa previsti, soltanto sul primo è stato effettuato l'accreditamento di cui si è detto, mentre non ne risultano sugli altri due. Inoltre, il fondo di rotazione di 150 miliardi, da istituire ai sensi dell'articolo 23 della stessa legge, per anticipazioni ai comuni su mutui da concedere per l'urbanizzazione di aree ai sensi del successivo articolo 45, non è stato ancora attivato benché apposito decreto dell'aprile 1972 ne abbia già disciplinato le modalità di funzionamento. Il fondo speciale di 300 miliardi, che lo stesso articolo 45 prevede per la concessione di tali mutui, ha comportato l'apertura di un conto corrente infruttifero a favore della Cassa, sul quale è stata finora versata soltanto la quota di 100 miliardi relativa al 1971, la cui utilizzazione ha avuto, peraltro, inizio solo nel corrente esercizio.

3. — IMPIEGHI DI CAPITALI

Gli impieghi sono illustrati, anche in base ai dati dell'ultimo quinquennio, nella nota introduttiva, prospetto n. 6, con un incremento nel 1972 che risulta assai più elevato di quello medio di ciascuno degli anni precedenti.

(2) 27 miliardi per il 1971 e 31 per il 1972 (v. stato patrimoniale).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va precisato: per quanto concerne i prestiti, che alle cifre ivi esposte sono da aggiungere quelle delle operazioni effettuate con i fondi dei conti correnti postali (v. pagina successiva della stessa nota), con mutui alla fine del 1972 per 578,7 miliardi; per quanto concerne i titoli, nei quali si rileva una contrazione, che oltre ai 547,5 miliardi della gestione propria lo stato patrimoniale ne espone altresì 71,2 per i titoli di pertinenza del fondo di riserva; che, infine, quanto ai conti correnti col Tesoro, è anche da tener presente la giacenza di 559,8 miliardi sul conto corrente speciale al 3,50 per cento costituito dai fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali.

L'insieme di tali poste (dalle quali il prospetto astraе anche per i precedenti esercizi) porta l'incremento degli investimenti alla cifra di 1.790 miliardi circa.

Tornando più in particolare sull'argomento dei prestiti, per aspetti considerati anche in precedenti relazioni, è da rilevare, da un lato, un pur leggero aumento dell'incidenza, sul totale di quelli concessi, dei prestiti destinati ad integrazione dei bilanci degli enti locali, dopo la sensibile contrazione che, rispetto al passato, tale incidenza aveva subito nel 1971; dall'altro, che si è ulteriormente accresciuto (da 1.072 a 1.384 miliardi) il fabbisogno per prestiti ancora da somministrare, esposti fra le passività dello stato patrimoniale.

4. — CONTO ECONOMICO

Agli accenni già fatti in alcuni punti dell'esposizione che precede, è qui da aggiungere che, rispetto all'esercizio precedente, è ulteriormente migliorato il rapporto fra spese di gestione e totale delle entrate, riducendosi dallo 0,69 allo 0,63 per cento.

Quanto alle spese di personale, in particolare, mentre è aumentato da 1,3 a 1,9 miliardi il rimborso all'Erario per stipendi ed assegni fissi, la cifra degli emolumenti accessori direttamente corrisposti si è ridotta tanto in assoluto (da 652,8 a 588,2) che in percentuale sul trattamento base (dal 49,1 al 33,5 per cento), ed è alquanto diminuita, pur restando assai spiccata, la prevalenza dei compensi speciali, per 493,7 miliardi, su quelli per lavoro straordinario.

Delle quote di utili spettanti al Tesoro, è stata versata quella relativa all'esercizio 1971, per lo ammontare di 104,5 miliardi.

L'ESTENSORE
f.to Girolamo Caianiello

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe Cataldi

PAGINA BIANCA

ALLEGATO G

DECISIONE E RELAZIONE SUI RENDICONTI
DEGLI ISTITUTI DI PREVIDENZA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1972

S O M M A R I O

DECISIONE

RELAZIONE

CAPITOLO I

ASPETTI FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE

1. *Risultati della gestione.* — 2. *Impieghi di capitali*

CAPITOLO II

ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

N. 65/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dei magistrati:

Presidente f.f.: prof. dott. Giuseppe CATALDI

Presidenti di Sezione: dott. Marcello VALENTINI
 dott. Ettore COSTA
 prof. dott. Antonio BENNATI
 prof. dott. Antonino DE STEFANO

Consiglieri: dott. Francesco VENTURA SIGNORETTI
 dott. Pietro BAIOCCHI
 dott. Aldo ANGIOI
 prof. dott. Salvatore BUSCEMA
 prof. dott. Vittorio GUCCIONE
 prof. dott. Francesco GARRI *relatore*

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sui rendiconti degli Istituti di Previdenza per l'esercizio finanziario 1972, presentati dal Direttore generale degli Istituti stessi.

Uditi nella pubblica udienza del 25 luglio 1973, il relatore, Consigliere prof. dott. Francesco Garri, ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott. Aurelio d'Acunzo.

FATTO

I rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1972 sono stati presentati alla Corte dal Direttore generale in data 23 luglio 1973.

Le risultanze sono le seguenti:

1. — CASSA PER LE PENSIONI AI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI

Conto del patrimonio:

Attività.....	L.	1.890.518.484.935
Passività	»	350.658.502.445
		<hr/>
Patrimonio netto	L.	1.539.859.982.490
		<hr/> <hr/>

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Conto economico:</i>		
Entrate	L.	448.579.161.833
Uscite	»	341.117.292.140
Utile netto	L.	<u>107.461.869.693</u>

2. — CASSA PER LE PENSIONI AI SANITARI

<i>Conto del patrimonio:</i>		
Attività	L.	217.172.508.630
Passività	»	34.642.118.936
Patrimonio netto	L.	<u>182.530.389.694</u>

<i>Conto economico:</i>		
Entrate	L.	74.283.156.426
Uscite	»	33.840.088.373
Utile netto	L.	<u>40.443.068.053</u>

3. — CASSA PER LE PENSIONI AGLI INSEGNANTI DI ASILO E DI SCUOLE ELEMENTARI PARIFICATE

<i>Conto del patrimonio:</i>		
Attività	L.	39.868.865.373
Passività	»	4.590.042.148
Patrimonio netto	L.	<u>35.278.823.225</u>

<i>Conto economico:</i>		
Entrate	L.	8.624.825.654
Uscite	»	6.202.765.135
Utile netto	L.	<u>2.422.060.519</u>

4. — CASSA PER LE PENSIONI AGLI UFFICIALI GIUDIZIARI E AGLI AIUTANTI UFFICIALI GIUDIZIARI

<i>Conto del patrimonio:</i>		
Attività	L.	3.586.790.311
Passività	»	835.258.011
Patrimonio netto	L.	<u>2.751.532.300</u>

<i>Conto economico:</i>		
Entrate	L.	1.230.776.321
Uscite	»	1.205.232.826
Utile netto	L.	<u>25.543.495</u>

Il Pubblico Ministero, espone le sue considerazioni sullo svolgimento della gestione, ha chiesto che le Sezioni riunite dichiarino regolari i rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1972.

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 delle operazioni di gestione compiute dall'Amministrazione durante l'esercizio e 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 della 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 delle 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 richieste del Pubblico Ministero;

dichiara regolari i rendiconti degli Istituti di previdenza per l'esercizio 1972.

Ordina che i conti di cui al presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti alla Amministrazione degli Istituti di previdenza e che, copia della 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 1972.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 25 luglio 1973.

L'ESTENSORE

f.to Francesco Garri

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe Cataldi

La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 25 luglio 1973.

IL SEGRETARIO

f.to Vincenzo Romano

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

ASPETTI FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE

1. — RISULTATI DELLA GESTIONE

Al 31 dicembre 1972 la consistenza patrimoniale complessiva delle quattro Casse gestite dagli Istituti di previdenza presentava attività per 2151,1 miliardi e passività per 390,7 miliardi, con un incremento, nei confronti del 1971, rispettivamente, di 246,7 miliardi (+ 13 per cento) e di 96,4 miliardi (+ 24,7 per cento). L'aumento percentuale delle passività è stato quindi, quasi il doppio di quello registrato per le attività.

Il patrimonio netto ha raggiunto, a fine 1972, l'ammontare di 1760,4 miliardi, con un incremento, però, inferiore, sia in cifra assoluta (+ 150,3 miliardi) che in percentuale (+ 9,3 per cento), a quello verificatosi nell'anno precedente (+ 183,5 miliardi e + 12,9 per cento), ma superiore alla media di aumento, in valore assoluto, nel quinquennio 1966-1970 (114,4 miliardi).

Disaggregando il predetto dato complessivo tra le quattro Casse, si nota che l'incremento del patrimonio netto è inferiore a quello dell'anno precedente per la Cassa dipendenti enti locali (107,5 miliardi, invece di 145,7 miliardi), per la Cassa insegnanti (2,4 miliardi anziché 3,3 miliardi) e per la Cassa ufficiali e aiutanti ufficiali giudiziari (25,5 milioni invece di 160 milioni), mentre è superiore al 1971 per la Cassa sanitari (40,4 miliardi anziché 34,5 miliardi).

Detto patrimonio netto si ripartisce tra le medesime quattro Casse nel modo seguente: Cassa dipendenti enti locali: 1540 miliardi (87,4 per cento del totale); Cassa sanitari: 182,5 miliardi (10,4 per cento); Cassa insegnanti: 35,3 miliardi (2 per cento) e Cassa ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari: 2,8 miliardi (0,2 per cento).

Le attività denotano, anche nel 1972, l'andamento riscontrato nel precedente esercizio e cioè un aumento, percentualmente più pronunciato, nelle partite costituite dalle disponibilità liquide (13,86 per cento invece di 12,04 per cento del 1971) e dai crediti diversi (22,16 per cento anziché 20,35 per cento) e un incremento più contenuto — con conseguente diminuita incidenza percentuale sul totale — delle attività concernenti gli immobili (12,43 per cento invece di 12,89 per cento), i titoli (20,88 per cento anziché 21,11 per cento), le sovvenzioni (4,09 per cento invece di 4,24 per cento) e i mutui (26,58 per cento anziché 29,37 per cento), la minore propensione agli impieghi delle disponibilità, che così si rileva, e l'incremento delle posizioni creditorie conseguono ad un insieme di fattori particolarmente accentuatisi nel decorso esercizio.

Un primo fattore è dato dal più cauto orientamento seguito nel campo degli investimenti immobiliari a motivo soprattutto dei fenomeni negativi costituiti dalla considerevole morosità dei locatari, dalla autoriduzione dei fitti e dall'incremento delle spese di gestione, che hanno contribuito a determinare una riduzione del saggio d'investimento degli immobili, passato da 3,373 per cento, riscontrato nel 1971, al 3,175 per cento nel 1972.

È da notare, peraltro, che sussiste una più accentuata necessità, da parte delle varie Casse, di disponibilità liquide per far fronte alle maggiori spese per trattamenti pensionistici e per la loro riliquidazione, soprattutto in attuazione del decreto legge 30 giugno 1972, n. 267, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 1972, n. 485, che ha comportato un onere, prudenzialmente stimato, non inferiore ai 100 miliardi e i cui riflessi si riverbereranno anche sui futuri esercizi in connessione col completamento della emissione dei ruoli di variazione delle partite di spese fisse.

Altro fattore risiede nell'aumentata morosità degli enti iscritti che ha comportato un incremento del 25,2 per cento rispetto all'anno precedente dei contributi previdenziali non versati (363,4 miliardi,

in cifra assoluta, al termine del 1972). Al riguardo è da considerare che, sebbene in quest'ultimo importo siano comprese le rate non ancora maturate relative a contributi arretrati rateizzati e da esso vadano detratte le somme anticipate dagli enti a titolo di acconti sulle pensioni in corso di liquidazione, il cospicuo incremento della posta attiva in esame è motivo di fondata preoccupazione per i negativi riflessi sugli impieghi fruttiferi e, quindi, sull'assolvimento delle finalità istituzionali delle anzidette Casse pensioni.

Per quanto concerne le passività è da rilevare innanzitutto l'aumento del 26,4 per cento dei quattro fondi di riserva che sono passati, in valore assoluto, da 12,1 miliardi del 1971 a 15,3 miliardi. Le altre passività sono costituite da debiti diversi, per un importo complessivo di 375,5 miliardi, tra i quali assumono particolare rilievo quelli relativi alle quote di mutui da somministrare, alle pensioni ed agli assegni vitalizi rimasti da pagare e alle quote di prezzo degli immobili rimaste da pagare, che costituiscono, rispettivamente, il 10,9 per cento, l'8,5 per cento e il 4,3 per cento del totale dei debiti. Di rilievo è la diminuzione, nei riguardi dell'esercizio precedente, delle quote dei mutui da somministrare passate in valore assoluto da 48,2 a 41,1 miliardi (1). Invece, l'insieme dei debiti vari è aumentato, rispetto al 1971, del 33 per cento.

Il conto economico evidenzia entrate per 532,7 miliardi e spese per 382,4 miliardi, con un aumento nei confronti del precedente esercizio, rispettivamente, di 99,1 miliardi e di 132,3 miliardi.

Tra le poste attive è da notare il considerevole accrescimento di quella relativa alle entrate previdenziali che ha raggiunto l'importo di 434,6 miliardi (+ 26,5 per cento), soprattutto in conseguenza della iscrizione alle Casse pensioni di personale di nuovi enti e dell'aumento della base retributiva assoggettata a contribuzione, ora comprendente anche l'indennità integrativa speciale.

Più contenuto l'incremento delle entrate patrimoniali che sono passate da 76,7 miliardi del 1971 a 85 miliardi del 1972 (+ 10,7 per cento). Tra queste ultime le entrate per fitti attivi si sono accresciute di 1,9 miliardi, in cifra assoluta, e del 17,8 per cento, in percentuale, raggiungendo, così, nel decorso esercizio, l'importo di 12,5 miliardi.

Dalla situazione patrimoniale risulta che il credito per fitti rimasti da riscuotere è ulteriormente aumentato, passando da 2,5 miliardi a 3,1 miliardi. Su tale importo complessivo, circa un miliardo riguarda quote di canoni di fitti non corrisposti per l'autoriduzione operata da numerosi inquilini a partire dal 1970.

Nonostante le iniziative di vario genere adottate dall'Amministrazione, di cui è cenno in precedenti relazioni, il fenomeno della morosità nel pagamento dei canoni non accenna a diminuire — mantenendosi all'incirca intorno ad un quarto degli introiti annuali per canoni di fitto (23,6 per cento nel 1971 e 24,9 per cento nel 1972).

Mentre, nel 1971, il saggio effettivo dell'insieme degli investimenti segnò un leggero aumento nei confronti del 1970 (2), nel decorso esercizio tale indice è diminuito rispetto a quello dell'anno precedente, passando dal 5,833 per cento al 5,702 per cento, con una diminuzione dello 0,131 per cento. Ciò, essenzialmente, per il già rilevato minor reddito degli immobili e per la notevole giacenza media sul conto corrente fruttifero con il Tesoro (circa 126 miliardi con un rendimento del 3,531 per cento), determinata dal minor livello degli investimenti.

In particolare gli acquisti di obbligazioni in dollari, emesse all'estero dall'ENI e dalla Cassa per il Mezzogiorno, hanno comportato effetti negativi, ai fini della redditività del portafoglio obbligazionario, in dipendenza dell'intervenuta svalutazione di tale moneta, che ha causato sensibili perdite in sede di riscossione degli interessi oltreché ovviamente all'atto del rimborso del capitale.

Notevole è l'entità dell'aumento delle spese (+ 52,9 per cento), soprattutto per effetto dei miglioramenti economici accordati, nell'esercizio, ai pensionati delle Casse per le pensioni ai dipendenti

(1) L'incidenza di dette quote sul totale dei debiti, nell'esercizio 1971, era del 17,1 per cento.

(2) Nel 1970 il saggio medio di tutti gli investimenti effettuati risultò del 5,788 per cento.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

degli enti locali, dei sanitari e degli insegnanti, a termini del decreto legge 30 giugno 1972, n. 267, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 1972, n. 485 (3).

L'incidenza degli oneri previdenziali sul totale delle spese è lievemente aumentata rispetto al 1971, passando dal 95 per cento al 96,3 per cento.

Gli oneri patrimoniali — aumentati di 500 milioni circa in valore assoluto (da 3,7 a 4,2 miliardi) — sono lievemente diminuiti in percentuale (dall'1,5 per cento all'1,1 per cento del totale delle spese).

Medesimo andamento hanno avuto le spese generali di amministrazione, concernenti gli oneri di tutto il personale, compreso quello a contratto privato. Infatti, tali spese sono passate da 5,4 miliardi a 6,3 miliardi, ma la loro incidenza sull'ammontare delle entrate è scesa dall'1,24 per cento all'1,18 per cento.

2. — IMPIEGHI DI CAPITALI

Gli investimenti immobiliari effettuati hanno raggiunto nel 1972 l'ammontare di 21,7 miliardi, con una riduzione del 19,9 per cento rispetto al precedente esercizio (27,1 miliardi). Al 31 dicembre 1972, la consistenza globale di tali investimenti incideva, sul totale del patrimonio netto, per il 15,18 per cento. Trova, quindi, conferma l'andamento regressivo di tale percentuale riscontrato per la prima volta nel 1971, dopo sei anni di costante ascesa, fino ad un massimo del 15,31 per cento nel 1970.

Gli impieghi in mutui, deliberati nel 1972 dal Consiglio di Amministrazione, hanno segnato un notevole aumento rispetto al precedente esercizio, passando da 54,7 miliardi a 80,7 miliardi (+ 47,5 per cento), mentre l'incremento dei mutui perfezionati, passati da 42,6 miliardi a 49,2 miliardi, è risultato percentualmente più contenuto (+ 15,5 per cento).

Aumento pure vi è stato — anche se notevolmente inferiore a quello verificatosi nel 1971 (4) — nell'importo nei titoli acquistati, che ha raggiunto 75,1 miliardi (+ 3,4 per cento). Di conseguenza il relativo portafoglio, tenuto conto dei rientri, è passato da 402 miliardi, a fine 1971, a 449,3 miliardi al 31 dicembre 1972 (+ 11,8 per cento).

In numero delle sovvenzioni contro cessione del quinto dello stipendio, accordate dall'apposito Comitato, a favore degli iscritti alle Casse amministrate dagli Istituti di Previdenza, è continuato a diminuire (da 18.817 sovvenzioni concesse nel 1971 (5) a 17.603 nel 1972), anche se l'importo totale è aumentato del 15 per cento, passando da 23,4 miliardi a 26,9 miliardi.

CAPITOLO II

ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

Nel decorso esercizio l'assetto organizzativo della Direzione generale degli Istituti di previdenza è rimasto sostanzialmente invariato.

Non risulta ancora portato a termine lo studio — affidato ad un libero professionista, a norma dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 — ai fini della predisposizione di uno schema di regolamento per il servizio tecnico relativo alla gestione ed alla manutenzione degli immobili, volto a consentire uno snellimento delle attuali procedure.

(3) Al riguardo è da tener presente che l'onere per pensioni è destinato ad incrementarsi in quanto l'Amministrazione, nella concessione, dei trattamenti pensionistici, ha un notevole arretrato e, inoltre, sono in corso circa 24.000 provvedimenti di riliquidazione di pensione per l'attribuzione dei benefici previsti a favore degli « ex combattenti » ed assimilati dalla legge 24 maggio 1970, n. 336.

(4) L'importo dei titoli acquistati nel 1971 fu superiore del 119 per cento a quello dell'anno precedente.

(5) Nel 1970 le sovvenzioni concesse furono 20.478.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il numero di impiegati, dipendenti dal Ministero del tesoro, in servizio presso l'anzidetta Direzione generale, non ha subito variazioni di rilievo (1087 al 31 dicembre 1972, invece di 1084 alla fine del 1971); hanno, inoltre, prestato servizio 39 segretari comunali e 17 insegnanti elementari.

Nel 1972 sono stati corrisposti a tutti i predetti impiegati, a titolo di compensi per lavoro straordinario (6) e di compensi speciali, rispettivamente, 921,3 milioni e 700 milioni, che hanno comportato una complessiva maggiorazione del trattamento base pari al 51,50 per cento, inferiore, peraltro, a quella riscontrata nel 1971 (7).

L'ESTENSORE

f.to Francesco Garri

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe Cataldi

(6) I compensi per lavoro straordinario sono stati corrisposti entro il limite massimo di novantacinque ore mensili, fissato con decreto del Ministro per il tesoro, in applicazione della norma contenuta nell'articolo 26 della legge 4 febbraio 1958, n. 87, la cui validità temporale, già prorogata, al 31 dicembre 1972, dall'articolo 9 della legge 5 febbraio 1968, n. 85, è stata ulteriormente estesa fino al 31 dicembre 1976, in virtù dell'articolo 21 del decreto legge 30 giugno 1972, n. 267, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 1972, n. 435.

(7) Nel 1971 tale percentuale di maggiorazione del trattamento base fu del 68,28 per cento e nel 1970 del 39,31 per cento.

ALLEGATO *H*

PARERI DELLE SEZIONI RIUNITE

PAGINA BIANCA

N. 98 S.R./D

LA CORTE DEI CONTI**A SEZIONI RIUNITE**

nell'adunanza del 18 dicembre 1964.

OGGETTO: SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE LA DELEGA AL GOVERNO AD EMANARE NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI.

Premesso che nell'adunanza del 3 settembre 1964 le Sezioni Riunite, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Ufficio per la Riforma dell'Amministrazione), ebbero ad esprimere parere su di uno schema di disegno di legge recante delega al Governo per l'emanazione di norme intese alla semplificazione dei controlli;

vista la nota in data 15 dicembre 1964, n. 8560/523/21, con la quale lo stesso Ufficio comunica di aver modificato, in accoglimento delle osservazioni contenute nell'anzidetto parere, il testo dello schema proposto;

premessi ancora che, secondo risulta dalla su citata lettera, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Gabinetto) ha, peraltro, richiesto di integrare lo schema nel senso che sia prevista la esenzione dal visto e dalla registrazione della Corte dei conti anche per i decreti emanati dal Governo, ai sensi degli articoli 76 e 77, secondo comma, della Costituzione, per i decreti legislativi, cioè, e per i decreti legge; su di che, appunto, viene richiesto ora ulteriore parere delle Sezioni Riunite;

visto il nuovo testo del provvedimento integrato nei sensi sopra esposti e udito il relatore Consigliere Antonio Bennati,

ritenuto preliminarmente — giusta quanto può desumersi dagli atti comunicati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri — che l'attuale iniziativa:

a) si ricolleggerebbe ad altra analoga assunta anni or sono sotto forma di apposito emendamento a proposta di legge (Camera Deputati, leg. III, doc. 1259) concernente, in generale, la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica, proposta che non esaurì il suo *iter* per fine legislatura;

b) comporterebbe vantaggio « soprattutto per quanto concerne l'auspicata più sollecita pubblicazione dei decreti medesimi »;

c) eliminerebbe, altresì — sempre ad avviso della Presidenza del Consiglio — « l'inconveniente di dover talvolta tornare sul testo dei decreti legislativi quando la relativa delega è già scaduta ed ogni ulteriore possibilità di modifica conseguentemente preclusa »;

considerato, intanto:

sub a) che il cennato emendamento, concordato dalla Commissione della Camera in sede referente, suscitò in Assemblea — come l'Organo richiedente ricorda — notevolissima perplessità, tant'è che venne, senz'altro, respinta la sottrazione al controllo dei provvedimenti del Capo dello Stato recanti leggi delegate;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sub b) che lo schema di disegno di legge — inteso, nel suo complesso, ad attuare ogni maggior speditezza delle procedure del controllo — riportò, nella ricordata adunanza del 3 settembre 1964 — pur con l'avvertimento di una più puntuale strumentazione — il consentimento delle Sezioni Riunite, laddove il vantaggio di semplificazione e di speditezza che si adduce a favore della nuova iniziativa, non sembra menomamente sussistere per la stessa ed unica finalità che con l'integrazione dello schema, nei termini proposti, si assume di voler perseguire: ed invero, il controllo sugli atti, di cui è cenno, non può dirsi e nessuno dice non attuato ognora — senza che ne abbia mai discapitato la compiutezza di esame — con estrema celerità e assoluta puntualità;

sub c) che neppur per quanto attiene ai decreti legislativi può dirsi sussista, sul piano pratico, l'inconveniente cui l'Organo richiedente allude: il non poter, cioè, il Governo ritornare, per effetto delle osservazioni della Corte, sul testo di detti decreti, ove frattanto sia scaduta la delega, essendo, in quelle veci, fuori di dubbio come l'introduzione di modifiche che si rendessero necessarie in corrispondenza di tali osservazioni — senza dire che confermerebbe l'efficacia dell'esercitato controllo — non sposterebbe cronologicamente la data di emanazione del provvedimento stesso e, dunque, non attenterebbe punto al rispetto dei termini stabiliti per l'esecuzione della delega;

ritenuto, poi, secondo considerazioni di ordine sostanziale, quali si desumono sempre dagli atti comunicati, che la innovazione legislativa ora proposta troverebbe fondamento nell'assunto che il controllo della Corte sui provvedimenti in discorso « non si giustifica, trattandosi di atti aventi forza « di legge, come tali esclusivamente soggetti al giudizio di legittimità della Corte Costituzionale (articolo 134 della Costituzione), senza che altri Organi possano interferirvi »;

che, ciò precisato, è da rilevare, intanto, come la preposta integrazione mal si concili con la dichiarata *ratio* dello schema, preordinato come esso è, non alla riforma, bensì alla semplificazione ed alla maggiore speditezza dei controlli, in vista di sopperire ad esigenze che, invece, non sussistono e non sono avvertite per gli atti in parola;

che, ancora — ed in disparte se ed in quali limiti (secondo autorevole dottrina) gli atti medesimi siano effettivamente assoggettabili al giudizio di legittimità della Corte Costituzionale — è appena il caso di ricordare il diverso ambito in cui, nella armonia degli ordinamenti, di dispiega, quale spontanea reazione alla illegittimità, la funzione di controllo, preventivo e globale, della Corte dei conti, rispetto a tutte le altre attività di garanzia, ivi compresa quella del sindacato sulla costituzionalità delle leggi, ognora connesse all'impulso, mediato o immediato, di parte, epperò alla eventualità di questo, comunque, soggette nella loro effettiva esplicazione;

che, in ordine alla strumentazione adottata per la proposta innovazione legislativa, va considerato come i decreti legislativi e i decreti-legge siano tipici *atti del Governo*, per il coordinato disposto degli articoli 76 (« L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al *Governo* se non ecc. »), 77 (« Il *Governo* non può, senza delegazione delle Camere ... Quando, in casi ... il *Governo* adotta ... ») e 92 della Costituzione, ond'è che la eventuale norma intesa a sottrarre detti atti al controllo della Corte dei conti, in deroga all'articolo 100, secondo comma, della stessa Costituzione (che sancisce tassativamente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli *atti del Governo*) non potrebbe essere prodotta se non nella forma e attraverso la particolare procedura previste dall'articolo 138 del testo costituzionale, in ciò differenziandosi dalla norma, contenuta nello stesso schema, con la quale vengono esentate dal controllo della Corte dei conti alcune categorie di atti, soggettivamente pur essi emanati dal Presidente della Repubblica, ma che, in sostanza, racchiudono manifestazioni di volontà non imputabili istituzionalmente al Governo;

che, in disparte tale obbiettiva esigenza, non può sfuggire ad alcuno il grave indebolimento che dalla proposta innovazione deriverebbe al fondamentale principio della legalità dell'azione governativa, specie con riferimento ai decreti legislativi, posto che, come è stato ben rilevato anche in sede

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parlamentare, « sulla loro legittimità neppure si potrebbe esercitare il controllo — benché politico, e non giuridico quale quello della Corte — delle Assemblee legislative »;

che, sempre per quanto particolarmente si attiene ai decreti legislativi, è ben certo che essi trovano la loro fonte giuridica ed i loro precisi limiti obbiettivi e temporali nella legge di delegazione (art. 76 C.), che costituisce, perciò il parametro giuridico con il quale essi devono esser posti a raffronto ai fini di accertare la piena rispondenza tra legge delegata e legge delegante;

che, non potendo il decreto legislativo innovare al preesistente ordinamento per forza propria, bensì unitamente in virtù e nei limiti della legge-delega, occorre altresì verificare che esso non abbia derogato al diritto obbiettivo nei campi che esulano dai limiti della delegazione;

che siffatti controlli non possono essere compiuti né non, in via preventiva, dalla Corte dei conti, come previsto dall'articolo 100 della Costituzione, atteso che l'entrata in vigore della legge delegata non è condizionata ad una previa verifica, da parte del Parlamento, della sua conformità alla legge di delegazione; e pertanto, « ove si sopprimesse il controllo in atto esercitato dalla Corte dei conti, non altrimenti si potrebbe porre rimedio al caso di difetto di quella conformità — salvo il sindacato della Corte Costituzionale per i rari casi in cui fosse esperibile, non solo, ma venisse eccitato e consentito — che mediante l'approvazione, da parte delle Camere, di nuova legge di modifica di quella delegata, alla quale frattanto non potrebbe essere disconosciuta piena efficacia » (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, III legislatura, seduta del 14 dicembre 1959, proposta di legge n. 1259);

che, per quanto concerne il decreto-legge, se è vero che non esiste per esso — a differenza del decreto legislativo — una legge di delegazione che contenga gli specifici elementi ed i termini di confronto per giudicare della sua legittimità, è altrettanto certo che si tratta pur sempre di un provvedimento dell'Esecutivo di carattere provvisorio, recante disposizioni, fino alla conversione, di non certa vigenza e validità, di un provvedimento avente mera « forza » (non « valore » pieno, quindi) di legge ordinaria, attribuito, questo, che non è perciò sufficiente a conferire all'Esecutivo il potere di agire al di fuori di ogni e qualsiasi norma e in contrasto addirittura con le norme costituzionali o con gli stessi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico;

che, per siffatti motivi, è di tutta evidenza come non possa prescindersi dal controllo della Corte dei conti (anche se si ammetta che esso non si estenda alla sussistenza o meno dello stato di necessità e urgenza) sull'oggetto del decreto-legge; e ciò per accertare, anzitutto, che il provvedimento « provvisorio », mediante il quale il Governo si arroga un potere che non gli compete istituzionalmente, non disponga in rottura di disposizioni costituzionali, abbia, cioè, ad oggetto materie, non solo da regolarsi mediante legge ordinaria, ma per le quali non sia richiesto un particolare procedimento di approvazione da parte delle Camere: come, infatti, non potrebbe provvedersi con decreto-legge alla nomina di funzionari, così va escluso che un siffatto provvedimento provvisorio possa essere dal Governo utilizzato, ad esempio, per apportare modifiche statutarie alle Regioni a statuto speciale, ovvero per approvare il bilancio di previsione, o i provvedimenti di variazione al bilancio, o l'esercizio provvisorio, ecc.;

che, in definitiva, sul punto, a prescindere dalla considerazione che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (a differenza del successivo, che si risolve in una sanatoria di fatti compiuti con eccitazione dei poteri repressivi) realizza una delle essenziali garanzie dello Stato di diritto — che non è se non la risultante del funzionamento di un sistema armonico di controlli — occorre tener presente che nella disamina, anch'essa successiva, esercitata dalle Camere in sede di conversione in legge, è assorbente il contenuto politico a differenza che nel controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte;

che solo quest'ultimo controllo, adunque, può impedire al decreto-legge di produrre effetti che talora né la conversione, né il suo rifiuto, anche se operanti *ex tunc*, riescono a porre nel nulla o a riparare, in quanto, non di rado, irreversibili e irrisarcibili.

P. Q. M.

nelle esposte considerazioni sta il parere contrario delle Sezioni Riunite.

per estratto dal verbale
IL SEGRETARIO GENERALE
f.to Villa

Visto
IL PRESIDENTE
f.to Carbone

N. 148 S.R./D

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 16 marzo 1971.

OGGETTO: SCHEMA DI DECRETO DELEGATO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LO SNELLIMENTO DEL PROCEDIMENTO PER RENDERE EFFICACI ED ESECUTIVI GLI ATTI AMMINISTRATIVI.

Vista la nota 2 marzo 1971, numero 10203/8/775, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Ufficio per la Riforma dell'Amministrazione — chiede il parere di queste Sezioni Riunite su di uno schema di decreto delegato per la semplificazione e lo snellimento del procedimento per rendere efficaci ed esecutivi gli atti amministrativi, in attuazione dell'art. 6 della legge 28 ottobre 1970, n. 775;

esaminati gli atti e udito il relatore consigliere Cesare Pascarella;

premesso che già in passato le Sezioni Riunite hanno avuto occasione di manifestare il proprio avviso in ordine ad uno schema di disegno di legge concernente la delega al governo ad emanare norme per la semplificazione dei controlli;

che tale iniziativa trovò pienamente concordi le Sezioni stesse « in quanto è certo che ogni maggiore speditezza delle procedure del controllo concorre ad accelerare i tempi di realizzazione della conclusa attività amministrativa », con la precisazione, peraltro, delle caratteristiche della funzione di controllo spettante alla Corte dei conti secondo l'ordinamento costituzionale, funzione volta a garantire la legittimità dell'azione amministrativa alle cui finalità specifiche, in quanto intesa alla preminente salvaguardia dell'ordinamento giuridico, resta, tuttavia, indifferente (parere n. 95 reso nell'adunanza del 3 settembre 1964);

che, per contro, una successiva iniziativa intesa ad integrare l'esenzione dal visto e dalla registrazione della Corte dei conti anche per i decreti emanati dal Governo ai sensi degli artt. 76 e 77, secondo comma, della Costituzione — e cioè per i decreti legislativi e per i decreti legge — non ottenne parere favorevole dalle Sezioni Riunite, le quali, tra l'altro, osservarono, in ordine alla strumentazione adottata, che essendo i decreti legislativi ed i decreti — legge tipici atti del Governo, per il coordinato disposto degli artt. 76, 77 e 92 della Costituzione, la eventuale norma intesa a sottrarre detti atti al controllo della Corte dei conti, in deroga all'art. 100, secondo comma, della stessa Costituzione (che sancisce tassativamente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo) non poteva essere predetta se non nella forma e attraverso la particolare procedura prevista dall'art. 138 del testo costituzionale (parere n. 98 reso nell'adunanza del 18 dicembre 1964);

premesso che le iniziative dianzi citate non hanno avuto concreto seguito, e premesso ancora che la Corte dei conti ha ben presente la esigenza di riordinamento della vigente disciplina dei controlli, in quanto può avere riflessi con la speditezza, non disgiunta però regolarità dalla azione amministrativa;

considerato che il provvedimento legislativo di cui lo schema viene ora sottoposto al parere delle Sezioni Riunite si atteggia quale attuazione della delega contenuta nell'art. 6 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, che ha sostituito l'art. 4 della legge 18 marzo 1968, n. 249;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che in conseguenza, prima e fondamentale indagine da compiere è quella volta ad accertare se il complesso normativo del proposto provvedimento rientri o meno nell'oggetto della suddetta delega legislativa;

che il provvedimento in parola è volto essenzialmente a dare una nuova disciplina allo svolgimento dell'attività di controllo della Corte dei conti nei confronti degli atti dell'Amministrazione statale, introducendo profonde e radicali innovazioni nell'ordinamento vigente;

che oggetto della lega, per contro, è il riordinamento dei singoli procedimenti amministrativi nei vari settori, da informare ad un modello di disciplina della azione amministrativa, che dovrà essere approvato con legge;

che questa direttiva posta nella delega rende palese la volontà del legislatore delegante di contenerla nell'ambito proprio della detta azione, con la quale si realizzano i fini assegnati alla amministrazione attiva, in vista del conseguimento di una maggiore efficienza e tempestività;

che il controllo sulla legittimità degli atti delle Amministrazioni dello Stato, esterno, pubblico ed indipendente, spettante alla Corte dei conti, non sussiste nell'ambito riservato all'azione amministrativa, ma anzi si colloca in uno spazio a sè stante, nel quale non trovano e non devono trovare posto le regole peculiari di azione e di relazione della Pubblica Amministrazione;

che, d'altro canto, negli stessi atti parlamentari relativi alla norma delegante, nessun, benché minimo, cenno è fatto a detto controllo;

che la norma stessa, laddove nel fissare i criteri che dovranno essere seguiti nell'emanare decreti delegati indica, tra l'altro, l'eliminazione dei pareri, dei controlli e degli adempimenti in genere che non siano essenziali per una adeguata valutazione del pubblico interesse o per la consistente tutela degli interessi dei cittadini;

che siffatta valutazione si pone indiscutibilmente fuori della competenza statutaria della Corte, la quale si concreta in un accertamento della legittimità degli atti, e non concorre nel procedimento inteso al perseguimento di quegli interessi;

che conseguentemente, i controlli menzionati nella norma delegante altri non possono essere che quelli « interni » esistenti nell'ambito dell'Amministrazione; per i quali soltanto è ipotizzabile una eliminazione che non possa conflittare con norme costituzionali, e non a quelle della Corte dei conti, consacrato nell'art. 100 della Costituzione, alla cui anche parziale eliminazione non potrebbe eventualmente giungersi che attraverso la particolare procedura stabilita dall'art. 138 della Costituzione stessa;

Ritenuto, per tali considerazioni, che il decreto delegato che si intenderebbe emanare non trova fondamento nella delega legislativa di cui al più volte citato articolo 6 della legge 775 del 1970;

Ritenuto che tale assorbente osservazione dispensa dall'esame delle singole norme contenute nello schema, che pur ad altre osservazioni si presterebbero;

P. Q. M.

nelle esposte considerazioni sta il parere contrario delle Sezioni Riunite.

per estratto dal verbale
IL SEGRETARIO GENERALE
F.to E. Greco

Visto
IL PRESIDENTE
F.to Rossano

N. 14 S.R./E

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 6 dicembre 1972

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 30 giugno 1972, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;

vista la legge 18 marzo 1968, n. 249, modificata ed integrata dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775;

vista la deliberazione n. 493, adottata nell'adunanza del 25 agosto 1972, della Sezione del controllo della Corte dei conti, con la quale sono stati rifiutati il visto e la conseguente registrazione al decreto presidenziale anzidetto;

vista la nota 20 novembre 1972 del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, corredata dalla relazione del Ministro per la riforma della pubblica amministrazione e dall'estratto conforme al verbale delle deliberazioni del Consiglio stesso, dal quale risulta che tale Consesso, nella seduta del 14 novembre 1972, ha risolto, ai sensi dell'articolo 25, 2° comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che il suddetto decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 debba avere corso;

udita la relazione del Consigliere prof. Francesco Garri;

considerato che il rifiuto del visto al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 è stato dalla Sezione del controllo deliberato, in quanto — non esercitato dal Governo il potere delegato di procedere alla revisione dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici dell'Amministrazione dello Stato, con la riduzione del numero delle Direzioni Generali, delle Divisioni e degli Uffici periferici, con il contenimento di tutti gli uffici dirigenziali al numero strettamente indispensabile e con l'attribuzione di competenze ben definite per distinti settori di attività — difetta il presupposto logico, oltre che giuridico, per l'esercizio dell'ulteriore delega, intesa a determinare il numero dei funzionari, da preporre agli uffici in questione, ed a disciplinare il conferimento ai medesimi delle funzioni dirigenziali, con conseguente attribuzione del nuovo trattamento economico;

che la Sezione del controllo ha, inoltre, indicato le singole disposizioni del provvedimento in contrasto con i principi e criteri direttivi fissati dal legislatore: e, cioè, gli articoli 1, secondo comma, e tabella III, quadro A; 4; 48; 59 — 1°, 2° e 3° comma; 60; 64 — 2° e 3° comma; 67, 3° comma; 68 — 2°, 3° e ultimo comma; 71 — 2° comma; 73, 2° e 3° comma; tabella XII, quadro L;

che risulta osservata la procedura prevista dall'art. 25, secondo comma, del citato testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, essendovi la motivata richiesta del Ministro cui spetta e la deliberazione del Consiglio dei Ministri, giusta gli atti rimessi;

esaminati gli atti stessi e ritenuto che non sussistono fatti giuridicamente rilevanti, né risultano motivi, non presi in considerazione dalla Sezione del controllo, che possano indurre a ritenere cessata la causa del rifiuto del visto;

ritenuto, pertanto, che va ordinata, ai sensi dell'articolo 25, 2° comma del richiamato testo unico, la registrazione del suddetto decreto del Presidente della Repubblica ed apposto il visto con riserva;

P. Q. M.

ordina che il decreto Presidenziale indicato nelle premesse sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;

dispone che la presente deliberazione sia comunicata agli uffici di Presidenza delle due Camere del Parlamento.

per estratto dal verbale
p. IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Caruso

Visto
IL PRESIDENTE
F.to E. Greco

N. 15 S.R./E

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 6 dicembre 1972

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, concernente il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali;

vista la legge 18 marzo 1968, n. 249, modificata ed integrata dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775;

visto il foglio di osservazioni in data 11 ottobre 1972, n. 2, del Segretariato Generale della Corte dei conti — Ufficio di controllo sugli atti di Governo —, con il quale è stato restituito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il decreto sopra indicato;

vista la nota 24 novembre 1972 del Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, corredata dall'estratto conforme al verbale delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, dal quale risulta che il Consiglio stesso, nella seduta del 14 novembre 1972, ha risolto, ai sensi dell'art. 25, 2° comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che il decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972 debba avere corso;

udita la relazione del Consigliere prof. Francesco Garri;

considerato che, con il foglio di osservazioni sopraindicato, il decreto presidenziale 23 giugno 1972 era stato restituito non registrato, in quanto gli artt. 25 e 27, nonché la tabella D del medesimo fanno riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, riguardante la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, il quale non aveva avuto corso, per effetto della deliberazione n. 493 del 25 agosto 1972 della Sezione del controllo della Corte dei conti;

che, nella nota del 24 novembre 1972 sopra citata, è riferito che il Consiglio dei Ministri si è pronunciato nei sensi suindicati sulla base delle considerazioni, le quali hanno determinato la richiesta che venga dato corso, ai sensi dell'art. 25 del citato testo unico, al provvedimento sulla disciplina delle funzioni dirigenziali;

che con propria deliberazione in data odierna, è stato ammesso al visto con riserva e ordinata la registrazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;

esaminati gli atti e ritenuto che, avendo il Consiglio dei Ministri adottato la risoluzione, prevista dall'art. 25 già citato, senza che vi fosse stata, a norma del precedente art. 24, pronuncia della Sezione del controllo, competente alle Sezioni Riunite, così chiamate a deliberare, la valutazione, se debba o meno addivenirsi al visto con riserva;

ritenuto che i due provvedimenti risultano collegati tra loro, nel senso che la disciplina della dirigenza, quale normativa condizionante quella dei segretari comunali e provinciali, questa integra e completa, tant'è che le stesse considerazioni sono state poste a fondamento della richiesta di dare corso ai due provvedimenti medesimi;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che, sotto tale profilo, identico deliberato è, pertanto, da assumere per entrambi i provvedimenti, per cui, ammesso al visto con riserva il decreto sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, eguale riserva è da formulare per il connesso provvedimento, peraltro di data anteriore, concernente il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali;

considerato che non sarebbe necessario proseguire nell'esame, se non emergesse altro, rilevante vizio di legittimità del provvedimento in esame;

ritenuto, infatti, che la disciplina dettata dal provvedimento stesso attiene allo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, che ha sempre costituito normazione autonoma rispetto a quella degli impiegati statali, per il particolare « status » di quel personale;

che l'esercizio, da parte del Governo, del potere di emanare norme giuridiche è limitato ad oggetti definiti, cui si correlino principi e criteri direttivi, per ciascuno di essi specifici, contenuti nella legge di delega (art. 76 della Costituzione);

che la legge di delega 18 marzo 1968, n. 249, modificata dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, interpretata, come deve interpretare, nel senso conforme all'indicato precetto costituzionale, non contiene il definito oggetto dello stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, nè vi si rinvenono principi a criteri direttivi che a questo oggetto siano preordinati;

che, per gli indicati motivi, non può darsi corso in via ordinaria al decreto, concernente il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali.

che, pertanto, va ordinata, ai sensi dell'articolo 25, la registrazione e apposto il visto con riserva;

P. Q. M.

ordina che il decreto Presidenziale indicato nelle premesse sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;

dispone che la presente deliberazione sia comunicata agli uffici di Presidenza delle due Camere del Parlamento.

Visto

IL PRESIDENTE

F.to E. Greco

per estratto dal verbale

p. IL SEGRETARIO GENERALE

F.to Caruso

N. 155 S.R./D

LA CORTE DEI CONTI**A SEZIONI RIUNITE**

nelle adunanze del 10 e del 24 gennaio 1973

OGGETTO: DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE LE NORME SUI GIUDIZI DAVANTI ALLA CORTE DEI CONTI IN MATERIA DI PENSIONI (DOC. SENATO N. 52, VI LEGISLATURA, DI INIZIATIVA DEL SENATORE BERMANI).

Vista la nota n. 95.000/7.52 in data 13 novembre 1972, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri chiede parere alle Sezioni Riunite sul disegno di legge in oggetto concernente le norme sui giudizi davanti alla Corte dei conti in materia di pensioni;

esaminati gli atti e udito il consigliere relatore dott. Ferdinando Izzi;

premesso che l'« iniziativa oggetto dello schema — il quale ripete nelle linee fondamentali altro analogo testo, presentato nella precedente legislatura (atto del Senato n. 91) e decaduto in seguito allo scioglimento anticipato del Parlamento — si propone di ridurre notevolmente il rilevante numero di ricorsi in materia di pensioni ordinarie e di guerra, tuttora giacenti, mediante una ristrutturazione del procedimento contenzioso diretta ad più agile svolgimento del processo per la sollecita definizione delle controversie;

che il nuovo tipo di processo si sostanzia:

1) nell'attribuzione delle funzioni istruttorie all'organo giudicante e, più propriamente, ad uno dei componenti del collegio;

2) nell'abolizione dell'istituto della partecipazione necessaria, al processo pensionistico, del pubblico ministero, al quale sono riservati solo in via facoltativa il ricorso principale e il ricorso incidentale nonché l'impugnazione delle decisioni per revocazione anche nell'interesse della legalità, indipendentemente cioè da una lesione dell'interesse dell'erario;

3) nella introduzione di un procedimento — che è ritenuto particolarmente spedito — per la decisione delle questioni pregiudiziali di rito con provvedimento individuale del magistrato istruttore, salvo la rimessione della causa al collegio in caso di reclamo;

che sui cennati punti essenziali della riforma proposta queste Sezioni Riunite hanno manifestato parere negativo nelle adunanze del 28 aprile, dell'8 maggio, del 17 giugno e del 15 ottobre 1969; parere sorretto da motivate argomentazioni il cui contenuto qui si richiama integralmente, specie nella parte che prospetta il fondato timore che lo schema processuale ipotizzato, anziché snellire, finisca per appesantire l'iter procedimentale, frustrando l'avvertita esigenza di imprimere alla definizione del giudizio un ritmo più spedito di quello che non riesca a realizzare l'istruttoria attualmente affidata al procuratore generale;

che dei suggerimenti formulati col ricordato parere soltanto alcuni, riferentisi a norme di contenuto marginale, risultano accolti nel disegno di legge ora riproposto.

Tutto ciò premesso la Corte — mentre ribadisce il proprio convincimento che il fenomeno della rilevante giacenza di ricorsi in materia di pensioni sia da attribuire soprattutto all'alto livello di litigiosità, sempre più incoraggiato dai frequenti provvedimenti legislativi i quali o conferiscono nuovi benefici o sopprimono termini di decadenza determinando una reiterazione delle istanze amministrative e, conseguentemente, di impugnazioni in caso di non accoglimento delle medesime — esprime altresì serie perplessità che a tali inconvenienti (ora aggravati anche dall'esodo di magistrati con qualifiche più elevate, già in atto in misura rilevante, nonché del personale amministrativo della carriera direttiva, in virtù dei benefici disposti a favore degli ex combattenti dalla legge 24 maggio 1970 n. 336) si possa in qualche modo ovviare con la riforma auspicata, la quale, secondo le ottimistiche previsioni del proponente — peraltro fondate su termini di confronto che non sempre appaiono rispondenti alla reale situazione di fatto — dovrebbero addirittura duplicare la produttività del lavoro dei magistrati. E ciò senza far conto che, per effetto del conseguente spostamento di un certo numero di magistrati dalla procura generale alle sezioni giudicanti. L'attività decisionale di essi non potrebbe mai essere incrementata nella misura innanzi indicata, sol che si pensi che una parte considerevole della loro attività verrebbe ad essere indubbiamente assorbita da quella occorrente per l'espletamento delle istruttorie affidate.

Pertanto la Corte, nel far riferimento al predetto parere, limita l'attuale indagine alle norme che disciplinano, con riflessi sul processo pensionistico, materie introdotte nell'ordinamento da provvedimenti legislativi successivamente intervenuti e ad altri istituti sui quali non ebbe allora a soffermare il proprio esame.

E in proposito considera innanzi tutto che l'art. 19 del disegno di legge, se da un lato recepisce per la prima volta in un siffatto processo il principio della impugnabilità giurisdizionale dell'atto amministrativo non definitivo, codificato con l'art. 20 della recente legge 6 dicembre 1971, n. 1034 sulla istituzione dei tribunali amministrativi regionali, non circoscrive dall'altro lato tale facoltà — come invece dispone il testo normativo al quale afferma di ispirarsi — alla ipotesi in cui il ricorso gerarchico, regolarmente proposto, non sia stato deciso entro un certo periodo di tempo, sostanzialmente assimilabile alla inerzia dell'amministrazione, successiva alla diffida ad adempiere, nella quale si concreta il silenzio-rigetto.

Ne deriva che, ove il principio fosse indiscriminatamente applicato alla materia delle pensioni di guerra (l'unica, cioè, nella quale il provvedimento adottato dal direttore generale del tesoro ha assunto carattere non definitivo per effetto della sua impugnabilità al ministro, sancito dall'art. 17 della legge 28 luglio 1971, n. 585), verrebbe del tutto vanificato la finalità, da quest'ultima norma perseguita, di ridurre sensibilmente il numero dei gravami alla Corte dei conti in vista dell'accoglimento dei ricorsi gerarchici; poiché appar facile prevedere che sia data dagli interessati preferenza al rimedio giurisdizionale, come quello che assicura maggiori garanzie di tutela del diritto.

Senza dire che non sembra idoneo a rimuovere l'inconveniente paventato neppure l'eventuale correttivo di una limitazione analoga a quella contemplata dalla citata norma della legge n. 1034 del 1971, ed anche la previsione di un più ampio lasso di inattività dell'amministrazione, susseguente alla proposizione del ricorso gerarchico, quale presupposto della impugnazione giurisdizionale; essendo verosimile che la facoltà concessa all'interessato di adire il giudice indipendentemente dalla definizione del ricorso predetto induca a remore ingiustificate l'organo amministrativo investito di tale potere decisionale.

Reputa ancora la Corte che non si renda utile la proposta modificazione del patrocinio dei ricorsi — mediante l'integrazione del vigente ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore operata dall'ultimo comma dell'art. 5 del disegno di legge in esame — nel senso di ammettere ad esso, quando il ricorrente intenda avvalersi del difensore, gli avvocati iscritti in albo diverso da quello speciale riservato agli abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori.

E ciò non soltanto per il rilievo che debba essere la natura della giurisdizione a determinare i requisiti necessari per l'esercizio, innanzi ai suoi organi, del ministero defensionale; ma anche perché all'ampia cognizione incidentale, attribuita al giudice delle pensioni, delle questioni attinenti al rapporto d'impiego pubblico quale presupposto del diritto al trattamento di quiescenza, fa ri-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

scontro l'esigenza — almeno per i giudizi in materia di pensioni ordinarie, in cui la parte non può comparire personalmente in udienza — di una più specifica qualificazione professionale. Esigenza con la quale certamente mal si concilierebbe anche l'eventuale differenziata disciplina dell'istituto, in rapporto alla diversità di contenuto dei giudizi in materia di pensioni ordinarie da quelli in materia di pensioni di guerra, atteso il costante orientamento della Corte costituzionale di porre su un piano di assoluta parità le norme del procedimento che regolano i due settori del contenzioso pensionistico.

Né va infine trascurata l'opportunità di evitare l'inconveniente, possibile a verificarsi con una disciplina differenziata, che nella ipotesi di concentrazione di competenza in una delle sezioni ordinarie — contemplata dall'art. 110 della legge 18 marzo 1968 n. 313 e recepita nell'art. 10 ultimo comma del disegno di legge in esame — sia necessario il ricorso a due distinti difensori, quando il patrocinio del gravame in materia di pensioni di guerra sia stato affidato ad avvocato non iscritto nell'albo speciale.

Da ultimo mette conto rilevare la superfluità della esplicita attribuzione al procuratore generale del potere di impugnare per revocazione le sentenze indipendentemente dalla sussistenza da una lesione dell'interesse dell'erario (art. 17, terzo comma, del disegno di legge), discendendo agevolmente tale principio dalla riconosciuta facoltà, per lo stesso organo, di ricorrere in via principale e incidentale anche nelle ipotesi di semplice violazione della legge.

Si esime a questo punto la Corte di prospettare generici suggerimenti per una diversa strutturazione del processo in argomento, ravvisando più consentaneo offrire — in alternativa ma non sempre in contrasto con le proposte in parte dianzi criticate — una organica disciplina della materia già da tempo allo studio di appositi gruppi di lavoro costituiti in seno alla Corte medesima.

La riforma contenuta nello schema — che si unisce in allegato al testo del presente parere e al quale si fa sostanziale richiamo — è rappresentata dai seguenti punti fondamentali, più particolarmente illustrati col commento che accompagna le singole norme:

- 1) partecipazione sempre necessaria, al processo pensionistico, del procuratore generale, al quale si attribuisce — anzi — il potere di impugnare i provvedimenti, in via principale e incidentale, anche nel solo interesse della legalità;
- 2) soppressione dell'atto conclusionale scritto del procuratore generale, il quale formula oralmente in udienza la propria requisitoria, dopo aver preannunciato la richiesta conclusionale, contestualmente alla istanza di fissazione dell'udienza di discussione, al termine dell'istruttoria predibattimentale;
- 3) istruttoria non rituale a cura del procuratore generale con possibilità della più ampia partecipazione ad essa delle parti interessate, fin dal suo inizio, al fine di agevolare l'acquisizione delle prove e di ridurre al massimo i rinvii della discussione dei ricorsi e le ordinanze istruttorie collegiali;
- 4) istituzione di un ruolo di cause per ciascun magistrato della procura generale, ad evitare la duplicazione di esame in occasione della partecipazione del pubblico ministero all'udienza di discussione;
- 5) istruttoria, successiva al dibattimento, a cura del collegio (magistrato relatore);
- 6) semplificazione del sistema di notificazione o di comunicazione delle sentenze nonché delle ordinanze dirette ad acquisire nuove prove o adempimenti a cura delle parti;
- 7) abrogazione delle norme che prevedono l'onere della notificazione del ricorso, entro termini perentori, all'amministrazione diversa dallo Stato su cui gravi il pagamento della pensione;
- 8) abrogazione tacita dell'istituto dell'abbandono, mediante l'obbligo della presentazione della domanda di fissazione dell'udienza da parte del procuratore generale;
- 9) abrogazione delle norme istitutive e modificative della tassa fissa di ricorso;

10) compiuta disciplina dell'istituto della riassunzione o della prosecuzione del processo dopo la morte del ricorrente o del difensore e pronuncia di estinzione in camera di consiglio, in difetto degli adempimenti successivi a tale evento;

11) possibilità di una larga utilizzazione di primi referendari componenti dei collegi giudicanti, in vista dell'incremento dell'attività decisionale delle sezioni per effetto della riforma ipotizzata.

Non appare superfluo ribadire che il sistema dalla Corte proposto, se da un lato sortirebbe il sicuro risultato di contribuire notevolmente all'effettivo snellimento del processo pensionistico — alla luce della pluridecennale esperienza tecnica, quotidianamente affinata, di una giurisdizione che nella subbietta materia è stata sempre esercitata in via esclusiva — dall'altro lato non induce a semplicistiche previsioni di contenuto prettamente numerico o quantitativo, posto che sul conseguimento delle finalità auspiccate incidono in misura cospicua fattori svariati e imponderabili, tra i quali, non ultimi, son quelli cui innanzi si è avuto modo di accennare.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni sta il parere della Corte.

per estratto del verbale
p. IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Caruso

Visto
IL PRESIDENTE
F.to E. Greco

Allegato al parere n. 155/S.R./D

SCHEMA DI NORME SUI GIUDIZI INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI IN MATERIA DI PENSIONI

Art. 1

I ricorsi proposti alla Corte dei conti contro i provvedimenti definitivi in materia di pensioni, assegni e indennità a carico totale o parziale dello Stato o di altri enti per tale materia assoggettati da leggi speciali alla giurisdizione della Corte medesima, nonché contro i provvedimenti di valutazione mediante riscatto e di riconoscimento di servizi o periodi ai fini di quiescenza, devono contenere il nome, il cognome, il domicilio o la residenza del ricorrente, la esposizione dei fatti, l'oggetto della domanda e l'indicazione degli elementi di diritto sui quali essa è fondata. Essi sono sottoscritti dalle parti o da chi le rappresenta.

Il ricorso giurisdizionale è validamente proposto se provviste del segno di croce, vistato dall'autorità comunale e da un notaio ovvero, per la materia delle pensioni di guerra, anche dai dirigenti locali delle competenti associazioni assistenziali erette in enti morali.

Nei ricorsi e negli altri atti di costituzione in giudizio deve essere indicato il domicilio della parte o quelle elette ai fini del procedimento. L'indicazione del domicilio può esser fatta con atto successivo. Devono anche essere comunicate le variazioni di domicilio in corso di causa.

Le disposizioni contenute nel comma precedente si applicano anche all'atto di riassunzione o di prosecuzione e all'atto di intervento.

In mancanza degli adempimenti di cui ai commi terzo e quarto ovvero, quando la parte si sia costituita a mezzo di avvocato, in mancanza dell'indicazione del domicilio di quest'ultimo, tutte le notificazioni si eseguono nella segreteria della sezione giurisdizionale competente.

La procura speciale al difensore, quando non sia stata rilasciata contestualmente all'atto introduttivo del giudizio, all'atto di intervento, all'atto di riassunzione o di prosecuzione o con separato atto notarile, può essere conferita anche in una memoria prodotta anteriormente all'udienza di discussione del ricorso.

Art. 2

La riscossione della indennità non esclude l'ammissibilità del ricorso.

Sono abrogate le norme che prevedono il pagamento dell'imposta di bollo di lire 3.000 per la presentazione dei ricorsi in materia di pensioni.

Art. 3

In deroga a quanto stabilito dall'art. 1, il ricorso per l'infermo di mente, cui non sia stato ancora nominato il legale rappresentante o l'amministratore provvisorio, può essere prodotto dal coniuge, da un figlio maggiorenne, da uno dei genitori oppure da chi ne abbia la custodia o comunque l'assistenza.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 4

Il pubblico ministero, quando ravvisi la lesione di un interesse dell'erario o una violazione di legge, può impugnare i provvedimenti concessivi di pensione, assegno o indennità nonché i provvedimenti di valutazione mediante riscatto oneroso e di riconoscimento di servizi o periodi utili ai fini di quiescenza.

La parte interessata può produrre ricorso incidentale nel termine perentorio di novanta giorni dalla notificazione del ricorso principale.

Art. 5

Il pubblico ministero, quando ravvisi la lesione di un interesse dell'erario o una violazione di legge, può proporre ricorso incidentale per la riforma del provvedimento impugnato con le modalità di cui al successivo art. 11.

Le altre parti possono proporre ricorso incidentale con l'atto di costituzione in giudizio.

Art. 6

A istanza del pubblico ministero o delle parti la sezione competente, con procedimento in camera di consiglio e sentito la parti medesime, può ordinare per gravi motivi la sospensione della esecuzione del provvedimento concessivo impugnato.

Art. 7

Il termine per la presentazione dei ricorsi è di novanta giorni decorrenti, per l'interessato, dalla data di comunicazione o di notificazione del provvedimento, e, per il pubblico ministero, dalla data di registrazione del provvedimento stesso da parte della Corte dei conti ovvero dalla data di conoscenza del provvedimento non soggetto a registrazione.

Entro il termine perentorio di cui al comma precedente il ricorso deve essere depositato nella segreteria della competente sezione o spedito a questa mediante raccomandata.

Della data di spedizione fa fede il bollo dell'ufficio postale mittente e, qualora esso sia illeggibile, la ricevuta della raccomandata.

Nel caso di silenzio dell'amministrazione tenuta a provvedere sulle istanze riguardanti la materia di cui al primo comma dell'art. 1, il termine indicato nel primo comma del presente articolo decorre dalla scadenza di quello assegnato con atto di diffida.

Quest'ultimo termine non può essere inferiore a centottanta giorni e la diffida non può essere intimata prima che siano trascorsi almeno centottanta giorni dalla proposizione della domanda in sede amministrativa, salvo che l'amministrazione sia tenuta a provvedere d'ufficio.

Art. 8

Il giudizio è validamente istituito con la presentazione del ricorso alla Corte dei conti.

La segreteria della competente sezione alla quale il ricorso sia stato presentato o assegnato dà comunicazione dell'avvenuto deposito del ricorso medesimo, di cui trasmette copia alla amministrazione o agli enti interessati.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'amministrazione o l'ente interessato, entro novanta giorni dalla comunicazione della segreteria, trasmette al pubblico ministero presso la Corte dei conti il fascicolo amministrativo corredato di una relazione illustrativa.

Art. 9

I ricorsi sono trasmessi al pubblico ministero a cura della segreteria della competente sezione alla quale siano stati presentati o assegnati.

Il pubblico ministero, pervenuto il fascicolo amministrativo, inizia subito l'istruttoria del ricorso dandone comunicazione al ricorrente, il quale ha facoltà di esaminare gli atti del giudizio, di depositare documenti, richieste istruttorie, memorie difensive o consulenze nonché di farsi assistere a proprie spese nelle visite mediche da un sanitario di sua fiducia.

Il pubblico ministero può chiedere alle parti, all'amministrazione che ha emesso il provvedimento impugnato e ad ogni altra autorità amministrativa gli atti e i documenti necessari per la definizione della controversia nonché informazioni e chiarimenti relativi a fatti rilevanti ai fini della decisione. Può chiedere altresì pareri tecnici alla sezione speciale del collegio medico legale di cui all'art. 2 della legge 20 dicembre 1961 n. 1345, al collegio medico legale presso il Ministero della difesa e all'ufficio medico legale del Ministero della sanità.

Le richieste di cui al precedente comma devono essere soddisfatte entro il termine di novanta giorni.

Art. 10

Presso la procura generale è tenuto per ogni magistrato un ruolo di giudizi a lui assegnati.

L'istruttoria dei ricorsi che risultino connessi è affidata al magistrato che abbia in carico il ricorso proposto in data anteriore.

Art. 11

Il pubblico ministero, terminata l'istruttoria, deposita gli atti nella segreteria della sezione competente e fa istanza al presidente della medesima affinché venga fissata l'udienza di discussione della causa. Contestualmente a tale istanza preannuncia la richiesta conclusionale che in udienza intende formulare sul ricorso.

In caso di proposizione del ricorso incidentale di cui al precedente articolo 5, il pubblico ministero, insieme con gli atti di causa, deposita il ricorso stesso munito della prova dell'avvenuta notificazione alle parti interessate.

Il decreto presidenziale di fissazione dell'udienza con la contestuale richiesta del pubblico ministero è comunicato alle parti a cura della segreteria della competente sezione con le modalità di cui al successivo articolo 17.

Art. 12

La morte o la perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti o del suo rappresentante o la cessazione della rappresentanza produce interruzione del processo secondo le norme degli articoli 229 e seguenti del codice di procedura civile.

Se la parte è costituita a mezzo di un procuratore o di un avvocato, il processo è interrotto dal giorno della morte, radiazione o sospensione del procuratore o dell'avvocato stesso.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il processo deve essere riassunto o proseguito, a cura della parte più diligente, con apposito atto depositato nella segreteria della sezione competente o spedito a mezzo raccomandata, nel termine perentorio di un anno dalla conoscenza legale dell'evento interruttivo acquisita mediante dichiarazione, notificazione o certificazione; altrimenti si estingue.

La sentenza di estinzione del processo è pronunciata in camera di consiglio a istanza del procuratore generale.

Art. 13

Dopo la relazione della causa il presidente invita il pubblico ministero e le parti a formulare le proprie conclusioni svolgendone i motivi.

Terminata la discussione, il collegio decide in camera di consiglio.

Il collegio, quando definisce in tutto o in parte il giudizio, pronuncia con sentenza; in tutti gli altri casi pronuncia con ordinanza. Quando, nel definire parzialmente il giudizio, adotta provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa, emette sentenze e separata ordinanza.

Art. 14

Con l'ordinanza di cui al precedente articolo il collegio dispone l'acquisizione di notizie, atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni ovvero ne ordina alle parti o a terzi la esibizione, stabilisce gli accertamenti o le consulenze tecniche da eseguire ovvero gli altri atti istruttori da compiere.

Gli adempimenti istruttori previsti nel comma precedente sono curati dal magistrato relatore.

Art. 15

Il segretario delle sezioni giurisdizionali esercita le attività attribuite al cancelliere nel processo civile.

Le disposizioni del comma precedente si applicano al segretario del pubblico ministero per gli atti di quest'ultimo.

Art. 16

La sentenza e l'ordinanza sono rese pubbliche mediante deposito nella segreteria della sezione che le ha pronunciate.

Il segretario da atto del deposito in calce alla sentenza o all'ordinanza, vi appone la data e la firma e mediante biglietto contenente il dispositivo ne dà immediata notizia alle parti costituite.

Art. 17

La notificazione delle sentenze nonché delle ordinanze che dispongono l'acquisizione di atti, documenti o altri adempimenti a cura delle parti è eseguita direttamente dal segretario della sezione che le ha pronunciate, per mezzo del servizio postale, a norma degli articoli 170 e seguenti del regio decreto 18 aprile 1940, art. 689.

Nel caso di irreperibilità del destinatario o di rifiuto di ricevere l'atto, la notificazione di questo si esegue a ministero dell'ufficiale giudiziario con le modalità stabilite dall'articolo 140 del codice di procedura civile.

Ai residenti all'estero la notificazione degli atti predetti è eseguita a cura degli agenti consolari.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 18

L'anzianità richiesta dall'articolo 3 della legge 13 ottobre 1969 n. 691, in relazione all'articolo 10, secondo e quarto comma, della legge 29 dicembre 1961, n. 1345, è fissata in tre anni, fermo restando l'articolo 5 ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080.

Le anzianità maturate in eccedenza a tale periodo sono valutate agli effetti giuridici nelle qualifiche attualmente rivestite.

Sono unificate le tabelle B e C di cui alla legge 20 dicembre 1961 n. 1345.

Art. 19

Restano in vigore le norme che attualmente regolano la materia nella parte in cui non risultino incompatibili con la disciplina della presente legge.

Art. 20

Le norme della presente legge si applicano a decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla pubblicazione della legge stessa nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

CONTENUTO DEI SINGOLI ARTICOLI DELLO SCHEMA

Articolo 1

Concentra e unifica al primo comma la disciplina dei ricorsi in materia di pensioni ordinarie e di guerra indicando il contenuto dei provvedimenti soggetti ad impugnazione e gli elementi essenziali dell'atto introduttivo del giudizio.

Il secondo comma — riguardante la sottoscrizione del ricorso — estende alla materia delle pensioni ordinarie l'istituto del segno di croce in vigore per i ricorsi in materia di pensioni di guerra.

L'ultimo comma è inteso a rendere possibile la nomina del difensore anche con atto successivo alla proposizione del ricorso, onde rimuovere le cause dei frequenti rinvii attualmente disposti — per ragioni di comprensibile opportunità — allo scopo di consentire la regolarizzazione del mandato in favore dei designati.

Articolo 2

Il primo comma — a modificazione della norma dell'articolo 64 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, peraltro recentemente dichiarata incostituzionale con sentenza 22 febbraio-1° marzo 1972 n. 38, della Corte costituzionale, e in armonia con l'analoga norma dell'articolo 109 secondo comma della legge 18 marzo 1965, n. 313, sul riordinamento della legislazione in materia di pensioni di guerra — stabilisce che la riscossione della indennità per una sola volta in luogo di pensione non implica la decadenza dal ricorso alla Corte dei conti diretto al conseguimento del trattamento ordinario vitalizio.

Il secondo comma dispone, per i ricorsi in materia di pensioni ordinarie, la soppressione della imposta di bollo (detta anche tassa fissa) istituita dall'articolo 3 della legge 11 marzo 1953, n. 161 e

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

umentata nel suo ammontare dall'articolo 5 della legge 25 aprile 1957, n. 283, eliminando così incertezze giurisprudenziali sugli effetti derivanti dall'inadempimento di tale onere processuale e, soprattutto, unificando la disciplina con quella dei ricorsi in materia di pensioni di guerra al fine di rimuovere — anche alla stregua dei recenti orientamenti della Corte costituzionale — l'adombrata violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Articolo 3

Ha lo scopo di eliminare una ingiustificata disparità di trattamento, estendendo ai giudizi in materia di pensioni ordinarie la normativa attualmente vigente per quelli in materia di pensioni di guerra, in virtù della quale sono legittimati a proporre il ricorso alcune categorie di congiunti prossimi ovvero le persone che curino la custodia o l'assistenza del soggetto.

Non è stata invece mutuata — ed è quindi da considerare tra le norme implicitamente abrogate dall'articolo 19 dello schema — l'ultima parte del quarto comma dell'articolo 109 della legge 18 marzo 1968, n. 313, che prevede il potere per chi sottoscrive validamente il ricorso di nominare un difensore. È stato infatti considerato che mentre la deroga alle norme comuni, riguardante la preparazione del ricorso, trova una convincente giustificazione nella proponibilità dei ricorsi in materia di pensioni entro termini perentori (sicché spesso la mancanza del provvedimento di nomina del tutore provvisorio dell'infermo di mente non ancora interdetto o inabilitato, ovvero il ritardo nell'adozione del provvedimento stesso, avrebbe potuto determinare il verificarsi della decadenza dall'esercizio dell'azione di tutela con evidente pregiudizio del diritto sostanziale sottostante), d'altra parte la facoltà di nomina del difensore, per i poteri che vengono con essa conferiti, costituisce una deroga ulteriore, non sorretta da analoga giustificazione ed anzi spesso in contrasto con i diritti del soggetto non dichiarato incapace, che possono prevedibilmente venire in conflitto con quelli delle persone facultate a provvedere a tale nomina.

Articoli 4 e 5

In tema di ricorsi del procuratore generale viene implicitamente introdotta anche per le pensioni di guerra la facoltà, già contenuta nell'ordinamento vigente per le pensioni ordinarie, che il rappresentante del pubblico ministero impugnò in via principale o incidentale i provvedimenti nei quali ravvisò sussistente la lesione di un interesse dell'erario; e tale potere di impugnazione viene esteso ai casi di generica violazione della legge, codificandosi in tal modo un indirizzo giurisprudenziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti non sempre condiviso dalla stessa giurisprudenza oltre che dalla dottrina.

Analoga facoltà, per il ricorso incidentale, è ribadita a favore delle parti interessate al provvedimento di pensione a completo o a parziale carico dello Stato (quest'ultima detta pensione mista) ed a quello di pensione a completo o parziale carico di enti diversi dallo Stato (quest'ultima nota come pensione ad onere ripartito); con la differenza, rispetto alle disposizioni in vigore, che il termine utile per la proposizione di tale ricorso non sia di 30, ma di 90 giorni, in conformità a quanto prescritto per il deposito del ricorso principale.

Articolo 6

L'inconveniente, in pratica verificatosi, della palese illegittimità di un provvedimento concessivo di pensione divenuto esecutivo, ha suggerito l'introduzione di questa specifica norma atta a tutelare l'interesse patrimoniale dello Stato o dell'ente su cui gravi il pagamento totale o parziale, consen-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tendo per gravi motivi la sospensione del provvedimento stesso, col procedimento della camera di consiglio, a richiesta sia del pubblico ministero sia delle parti interessate.

Articolo 7

Mentre conferma che il termine per l'impugnazione in via principale decorre, per il destinatario del provvedimento, dal giorno della comunicazione o della notificazione di esso e, per il pubblico ministero, dal giorno della registrazione da parte della Corte dei conti, aggiunge poi, per lo stesso pubblico ministero, la impugnabilità dei provvedimenti non soggetti a controllo dalla data della effettiva conoscenza di essi.

Peraltro — in seguito alla sentenza 5-8 luglio 1971, n. 170, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'articolo 63 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 posto in relazione con l'articolo 109 terzo comma della legge 18 marzo 1968, n. 313 — è stata assimilata alla data di deposito del ricorso in segreteria quella risultante dalla spedizione di esso a mezzo raccomandata, analogamente a quanto è ora disposto per i ricorsi in materia di pensioni di guerra, con l'avvertenza che, in caso di illegibilità del bollo dell'ufficio postale, faccia fede la ricevuta della raccomandata.

I commi quarto e quinto, tenuto conto dell'istituto del silenzio-rigetto — mutuato dall'articolo 63 ultimo comma del regio decreto n. 1214 del 1934 e dall'articolo 73 ultimo comma del regio decreto n. 1038 del 1933, oltre che dalla norma dell'articolo 5 del testo unico della legge comunale e provinciale, ritenuta dalla giurisprudenza applicabile anche ai ricorsi giurisdizionali — ne disciplinano l'impugnazione entro termini più ampi, attesa la complessità del procedimento prescritta per l'adozione dei provvedimenti in materia di pensioni, soprattutto di privilegio.

Articolo 8

Nel quadro della esigenza di ridurre quanto più possibile — in un sistema che non richiede l'obbligo del patrocinio dai ricorsi in materia di pensioni — le preclusioni processuali direttamente influenti sulle vicende del diritto sostanziale sottostante, questa norma, proprio in considerazione della particolare natura del diritto in contestazione, ritiene pienamente istituita il rapporto processuale, anche per i giudizi di pensioni a carico totale o parziale di enti diversi dallo Stato, con la sola presentazione del ricorso alla Corte dei conti (come avviene attualmente per i giudizi di pensione a totale carico dello Stato nei quali l'interesse dell'erario è tutelato dal procuratore generale), demandando alla segreteria della competente sezione la comunicazione del gravame alle parti interessate.

È previsto altresì nell'ultimo comma che l'amministrazione, insieme col fascicolo degli atti di pensione, invii una relazione illustrativa, in ordine alla doglianza prospettata, entro 90 giorni dalla comunicazione; termine che, pur essendo ovviamente ordinatorio, ha la specifica funzione di scoraggiare eventuali remore ingiustificate, che spesso incidono, almeno in materia di pensioni ordinarie, sulle lungaggini del processo.

Articolo 9

Introduce una innovazione di massima rilevanza in ordine alla istruttoria preliminare dal ricorso che, perdendo l'attuale impronta di officiosità e assumendo il carattere della libera trattazione, con l'intervento delle parti facultate ad ispezionare il fascicolo processuale e a produrre atti e documenti necessari per la definizione della controversia, limita sensibilmente — se non elimina del tutto — l'inutile dispendio di tempo conseguente ai rinvii della discussione e alla emissione di ordinanze istruttorie da parte del collegio.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D'altro canto, la contestuale previsione della partecipazione di consulenti di fiducia alle visite mediche legali richieste dal procuratore generale, mentre garantisce la tutela del diritto anche in questa delicata fase dell'accertamento, contribuisce anch'essa a ridurre le domande di ulteriori indagini tecniche e ad accelerare la conclusione del processo.

Per i giudizi in materia di pensioni di guerra tale innovazione risulta già sostanzialmente operata con l'articolo 20 della legge 28 luglio 1971, n. 585, che integra l'articolo 111 della legge 18 marzo 1968, n. 313.

In concordanza con quanto già stabilito con l'ultimo comma dell'articolo 8 relativamente allo invio del fascicolo e della relazione illustrativa, è fatto obbligo all'Amministrazione di soddisfare le richieste istruttorie entro il termine di 90 giorni.

Articolo 10

In armonia col criterio generale della economia degli atti processuali intesa ad assicurare una maggiore speditezza dei giudizi, questa norma si propone di evitare il successivo esame del fascicolo da parte di diversi magistrati della procura generale, mediante la formazione di ruoli individuali e la disciplina della istruzione dei ricorsi connessi.

Articolo 11

Contiene un'altra importantissima innovazione diretta — come quella dell'articolo 9 — a rimuovere gran parte delle cause che attualmente determinano il notevole ritardo nella conclusione dei processi pensionistici.

L'innovazione — riguardante disciplina già vigente per i ricorsi in materia di pensioni ordinarie a carico di enti diversi dallo Stato, cosiddetti « di nuovo rito » — è più radicale di quella introdotta dall'ultimo comma dell'articolo 20 della recente legge 28 luglio 1971, n. 585, in quanto, a differenza di tale norma che prevede le conclusioni orali del procuratore generale in udienza nella sola ipotesi di richiesta di accoglimento del ricorso, vengono completamente eliminate le conclusioni scritte.

Il deposito della istanza di fissazione dell'udienza di discussione al termine dell'istruttoria, contemporaneo al deposito degli atti di ciascun processo, determina altresì la eliminazione dell'istituto dell'abbandono — già attuata per le pensioni di guerra dallo stesso articolo 20 della citata legge n. 585 del 1971 — rispondente ad esigenze di sostanziale giustizia che sono preminenti nei vari settori della giurisdizione pensionistica.

Articolo 12

Regola compiutamente le conseguenze derivanti dalla morte del ricorrente o del suo procuratore nonché dalla perdita della loro capacità di stare in giudizio, recependo i principi già introdotti nella normativa sui ricorsi in materia di pensioni di guerra dall'articolo 109 quarto comma della legge 18 marzo 1968, n. 313 (integrato dall'articolo 19 della legge 28 luglio 1971 n. 585) e, soprattutto nella normativa riguardante i ricorsi giurisdizionali innanzi ai tribunali amministrativi regionali (articolo 24 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034).

L'ultimo comma, prevedendo la pronuncia della estinzione del processo in camere di consiglio, ha lo scopo di evitare le inevitabili remore connesse con le notificazioni alle parti in caso di discussione in udienza pubblica (cfr., in termini, analoga norma nell'articolo 19 ultimo comma della legge n. 585 del 1971).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Articolo 13

Il primo comma, per effetto della disposta abolizione delle conclusioni scritte di cui al precedente articolo 11, prevede che la requisitoria del pubblico ministero nella udienza di discussione preceda la enunciazione delle conclusioni delle parti, affinché possa essere introdotto più efficacemente il contraddittorio. La norma modifica quella dell'articolo 19 del vigente regolamento di procedura approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038.

Il terzo comma, a modificazione dell'articolo 21 del predetto regolamento, che tra i provvedimenti del collegio contempla soltanto le decisioni (ora denominato sentenza) interlocutorie o definitive, rende attuale il rinvio dinamico alle norme del codice di procedura civile — di cui all'articolo 26 del regolamento stesso — precisando che il collegio pronuncia con sentenza soltanto quando definisce in tutto o in parte il giudizio, mentre negli altri casi pronuncia con ordinanza.

Articoli 14 e 15

Ribadiscono il principio già contenuto nel vigente regolamento di procedura — ma trasformando in obbligo una semplice facoltà — secondo cui l'istruttoria rituale del ricorso (della quale cioè il collegio abbia disposto l'integrazione) sia compiuta direttamente dal magistrato relatore.

Le norme appaiono di indubbia finalità pratica, oltre che sistematica da un punto di vista strettamente processuale, come idonee a ridurre notevolmente i tempi di durata della istruttoria dibattimentale, evitando le remore connesse con la copiatura delle relative ordinanze e con la trasmissione del fascicolo di causa dalla segreteria della sezione a quella dell'ufficio del pubblico ministero e viceversa, senza peraltro creare particolari problemi di organizzazione (anch'essi da non trascurare nel quadro di una riforma intesa a semplificare e non ad appesantire l'attuale struttura), ove si consideri che l'integrazione dell'istruttoria è generalmente diretta all'acquisizione di prove documentali e tecniche più esaurienti e che per tale adempimento il magistrato può avvalersi, come nel processo civile, dell'ausilio degli uffici di segreteria già costituiti.

Articolo 16

Codifica un recente indirizzo giurisprudenziale secondo il quale la pubblicazione delle sentenze e delle ordinanze deve avvenire con le forme di cui all'articolo 133 c.p.c., mediante deposito nella segreteria e successiva comunicazione di esso alle parti. È stato pertanto soppresso il sistema, del tutto obliterato, della pubblicazione della sentenza mediante lettura del dispositivo in una delle udienze successive ex articolo 23 del regolamento di procedura approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038.

Articolo 17

L'esigenza di speditezza e di semplificazione delle procedure ha indotto altresì a demandare alla stessa segreteria della sezione la notificazione delle sentenze e di alcune ordinanze da essa pronunciate — sottraendo l'adempimento alle amministrazioni interessate, alle quali gli atti vengono attualmente trasmessi dal procuratore generale — con disciplina unitaria, a mezzo del servizio postale o, per le parti residenti all'estero, a cura degli agenti consolari.

La notificazione a mezzo di ufficiale giudiziario è stata contemplata per il solo caso di assoluta irreperibilità del destinatario dell'atto o di rifiuto a riceverne la consegna, dal momento che la necessaria complessa procedura stabilita dall'articolo 140 c.p.c. è apparsa più facilmente attuabile con l'ausilio di un ufficio all'uopo organizzato.

Articolo 18

Il primo comma — nel ridurre da 6 a 3 anni l'anzianità attualmente richiesta per la promozione a primo referendario — risponde all'esigenza di potenziare la funzionalità delle sezioni giurisdizionali, consentendo che all'incremento dell'attività decisionale dei collegi giudicanti — prevedibilmente conseguente all'attuazione della riforma proposta — si faccia fronte con la più ampia utilizzazione di un numero ristretto di magistrati. Ciò tenuto conto della circostanza che in base all'attuale ordinamento, mentre i primi referendari, ai sensi del secondo comma dell'articolo 11 della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, possono essere anche chiamati a supplire i consiglieri assenti o impediti con facoltà — in tal caso — di voto deliberativo in tutti gli affari, i referendari invece, a norma del terzo comma dello stesso articolo, possono deliberare soltanto negli affari dei quali siano relatori; dal che deriva la necessità dell'impiego di un notevole numero di magistrati in ogni udienza.

Siffatta riduzione, poi, oltre a giustificarsi su un piano strettamente razionale, in considerazione della parità delle funzioni svolte dai magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali indipendentemente dalla loro qualifica (così come avviene per la magistratura del Consiglio di Stato, in ordine alla quale è da segnalare, peraltro, la ben più breve durata di permanenza nelle due qualifiche iniziali, proprio per effetto della predetta parità di funzioni, maggiormente accentuata in seno alle magistrature amministrative), appare per altro verso opportuna quale necessario correttivo dell'avvertita preoccupazione che il reclutamento dei futuri magistrati della Corte dei conti subisca una netta flessione in conseguenza della nuova normativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, concernente i dirigenti dello Stato.

Il secondo comma estende ai soli effetti giuridici — senza quindi comportare alcuna corresponsione di competenze arretrate — gli effetti della riduzione dell'anzianità prevista, ai magistrati che abbiano già conseguito la qualifica di primo referendario, in armonia con quanto disposto da tutte le norme di analogo contenuto.

Il terzo comma, unificando le tabelle B e C allegate alla citata legge n. 1345 del 1961, tende a sopprimere il ruolo speciale in essa contemplato, non essendo state ancora rimosse le cause che ne avevano all'epoca suggerito l'istituzione con carattere transitorio, in vista della eliminazione dei ricorsi arretrati soprattutto in materia di pensioni di guerra, ed essendo tuttora funzionali le altre due sezioni giurisdizionali con lo stesso provvedimento di legge istituite.

Al succedersi delle varie disposizioni di legge, che hanno reso possibile la proposizione di numerosissimi ricorsi in conseguenza della disposta soppressione dei termini di decadenza delle domande amministrative di pensione, in gran parte poi non accolte, va infatti ora aggiunto l'esodo di magistrati con qualifiche più elevate in larga misura già verificatosi, in concomitanza con le note provvidenze previste a favore degli ex combattenti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336.

Articoli 19 e 20

Disciplinano, rispettivamente, la vigenza delle norme attuali, in quanto non incompatibili con quelle dallo schema introdotte, e la decorrenza degli effetti di queste ultime, differita del tempo necessario per consentire l'assetto organizzativo conseguente alle disposte innovazioni.

Visto: per l'autenticità dell'allegato

IL SEGRETARIO GENERALE

F.to Valentini

N. 160 S.R./D

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

nelle adunanze del 9 e del 16 aprile 1973

OGGETTO: SCHEMA DI NUOVE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Vista la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 23 marzo 1973 con la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede parere alle Sezioni Riunite sullo schema di decreto presidenziale in oggetto, contenente le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Visto il regio decreto legge 9 febbraio 1939 n. 273, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739;

Esaminati gli atti e udito il Consigliere relatore Onorato Sepe; premesso che lo schema di provvedimento, — da emanare ai sensi dell'articolo 65 dello Statuto Speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 — contiene una serie di disposizioni intese a modificare, aggiornare e completare la disciplina delle attribuzioni della Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione a quelle delle regioni a statuto ordinario;

premessi che lo schema di provvedimento è articolato in quindici titoli aventi riguardo alle diverse materie di competenza della regione indicate negli articoli 4, 5 e 6 del ricordato Statuto speciale di autonomia;

che nei titoli primo e secondo sono contenute disposizioni relative alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ed ai Comuni e Province e che nel titolo terzo vengono disciplinati i controlli sui conti consuntivi di Comuni, Province ed istituzioni di beneficenza, nonché il perseguimento delle responsabilità civili, amministrative, formali e contabili degli impiegati ed amministratori degli enti stessi (articoli 6 e 7);

che i titoli dal IV al XII disciplinano rispettivamente le istituzioni culturali, biblioteche e l'assistenza scolastica; l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, i trasporti di interesse regionale; il turismo e l'industria alberghiera; le fiere ed i mercati; l'industria ed il commercio; l'urbanistica, la viabilità, gli acquedotti ed i lavori pubblici di interesse regionale; l'istruzione artigiana e professionale; il demanio e il patrimonio;

che il titolo XIII detta disposizioni sui controlli da esercitare nei confronti dell'amministrazione regionale e che, in tale sede, richiamandosi all'articolo 58 dello statuto di autonomia, vengono dettate norme che modificano le attuali attribuzioni della Corte dei conti, nonché i modi di esercizio del controllo da parte della delegazione della Corte dei conti avente sede in Trieste, e che tali modificazioni riguardano:

1) l'attribuzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo della regione e quello successivo sulla gestione del bilancio regionale in *via esclusiva* alla delegazione della Corte di Trieste, il che ipotizzerebbe la esclusione della competenza in materia della Sezione del controllo (articolo 37);

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) la esclusione dal controllo preventivo di tutti i provvedimenti regionali ad eccezione dell'attività contrattuale per somme superiori ai 50 milioni, nonché delle alienazioni e transazioni entro gli stessi limiti di somma, dei regolamenti regionali e dei provvedimenti relativi al personale, trasferendo tutti gli atti diversi dai precedenti al controllo successivo, ivi compresi gli atti adottati nelle materie delegate dalla regione a province e comuni o ad altri enti locali ai sensi dell'art. 11 dello Statuto (articoli 38 e 39);

la previsione di termini entro i quali deve svolgersi il procedimento di controllo (articoli 38 e 39);

4) la precisazione che la pronuncia di rifiuto del visto possa essere adottata dagli uffici periferici della Corte dei conti aventi sede a Trieste con carattere di definitività (articolo 38);

5) la precisazione che la delegazione regionale della Corte riferisca direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Consiglio regionale ed alla giunta regionale (articolo 39);

6) la esclusione del procedimento di parificazione per i rendiconti generali della regione (articolo 40);

che il titolo XIV disciplina la delega di funzioni statali alla regione, mentre il titolo XV contiene disposizioni finali relative alla disciplina del personale statale trasferito, a ripartizioni di fondi ed alla disciplina dei ricorsi straordinari avverso gli atti amministrativi regionali.

Ciò premesso considera che in linea preliminare è da prendere atto dell'intento di adeguare ed integrare, a seguito dell'attuazione generalizzata dell'ordinamento regionale, le norme di attuazione dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, e quelle relative al trasferimento di uffici.

Lo schema in esame viene, peraltro, emanato ai sensi dell'articolo 65 dello Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia, ed esso dovrebbe dar vita ad un decreto legislativo del tutto particolare, svincolato dai limiti dell'articolo 76 della Costituzione, ma il cui oggetto può essere solo quello di emanare norme di attuazione dello statuto medesimo ovvero norme per il trasferimento di uffici dallo Stato alla Regione. Lo schema contiene, invece, sia vere e proprie norme di attuazione, sia norme che modificano norme di attuazione già emanate in precedenza, sia norme di trasferimento, sia ancora norme che contengono discipline del tutto nuove delle quali è dubbia la possibilità di emanazione nella forma del decreto legislativo previsto dall'articolo 65 dello Statuto.

In disparte il problema se il potere di emanare decreti legislativi contenenti norme di attuazione dello Statuto speciale nelle forme previste dall'articolo 65 dello Statuto stesso costituisca attribuzione permanente del Governo, e se conferisca anche il potere di modificare norme già precedentemente emesse con il medesimo procedimento, laddove potrebbe ritenersi che il potere si sia esaurito — trattandosi di una attribuzione transitoria conferita con il predetto articolo 65 — con l'emanazione, per una volta sola, di norme di attuazione per ogni singola materia, è fuor di dubbio che, in base all'articolo 65, sia al Governo esclusivamente consentito di dar vita a norme che costituiscano attuazione dello Statuto o norme di trasferimento. È ben vero che le norme di attuazione, come è stato più volte affermato dalla Corte Costituzionale, non si limitano alla predisposizione di precetti di mera esecuzione ma possono contenere anche precetti corrispondenti alle necessità di assicurare un collegamento tra le attività ed i servizi trasferiti alla Regione e quelli che rimangono allo Stato, per dare cioè vita, nell'ambito delle ben definite autonomie regionali, ad una organizzazione dei pubblici uffici e delle pubbliche funzioni che si armonizzi con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento amministrativo generale (Corte Costituzionale 9-20 aprile 1968, n. 30), ma siffatta pur ampia concezione del potere normativo di attuazione trova ovviamente dei ben precisi limiti nella necessità di attuare e coordinare lo statuto regionale con le leggi dello Stato e costituisce sempre una fonte subordinata e collegata con la fonte primaria a cui deve dare attuazione. È evidente quindi che tutte le nuove emanande norme trovano il loro limite fondamentale nelle materie che sono oggetto dello statuto e nella impossibilità di operare modifiche nelle strutture dell'ordinamento giuridico dello Stato che non siano dallo statuto di autonomia espressamente previste.

Nella specie lo schema proposto contiene, tra l'altro, norme che si riferiscono espressamente alle attribuzioni della Corte dei conti ovvero che riguardano implicitamente le attribuzioni dell'Istituto.

Al riguardo, ed in particolare in ordine al titolo III dello schema in esame, si osserva che con l'articolo 6 si dispone che i conti consuntivi degli enti territoriali vengano assoggettati al controllo dei competenti organi regionali « con esclusione di ogni altro riscontro di carattere sistematico, in sede amministrativa o contenziosa ». È fuor di dubbio che la norma concerne materia già attribuita ai Consigli di prefettura ed oggi ritenuta dalla Corte dei conti, come è stato riconosciuto anche dalla Corte Suprema di Cassazione con sentenza 20 luglio 1968, n. 2616, ove si legge che « delle controversie, già devolute ai Consigli di prefettura, debba conoscere, vigendo l'attuale ordinamento, in difetto dell'intervento del legislatore, la Corte dei conti, quale giudice di primo grado con appello contro le sue decisioni alle Sezioni riunite, ai sensi dell'articolo 67 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 ».

La formulazione della disposizione è ambigua e non è chiaro se essa voglia riferirsi solo al contenzioso contabile di carattere necessario ovvero intenda estendersi anche ai giudizi eventuali. Comunque nessuna norma dello statuto speciale attribuisce alla Regione competenze in materia di giurisdizione per cui è fuor di dubbio che siffatta materia non possa formare oggetto delle norme di attuazione.

Invero già con il decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 1965, n. 960 le attribuzioni di controllo sono state trasferite agli organi regionali di controllo ma si tratta appunto di funzioni amministrative con assoluta esclusione di ciò che attiene alla giurisdizione contabile.

Analoghe considerazioni devono farsi in ordine al contenuto dell'articolo 7 dello schema, con il quale si restringe ai soli enti interessati la possibilità di agire per responsabilità amministrative, formali e contabili nei confronti dei dipendenti ed amministratori e ciò sia perché il disposto esula dalla previsione contenuta nell'articolo 60 dello Statuto, di cui dovrebbe costituire attuazione, sia per il fatto che con esso si modificherebbero quelle che sono le attribuzioni di organi di giurisdizione della Repubblica, ed in particolare si limiterebbe il potere di giurisdizione della Corte dei conti.

È sufficiente in proposito ricordare che anche di recente, con sentenza 18-30 dicembre 1972, n. 211, la Corte Costituzionale, confermando la sentenza 25 marzo 1971, n. 68 ha ribadito il principio che gli amministratori ed i dipendenti delle regioni (nella fattispecie esaminata proprio quelli della Regione Friuli-Venezia Giulia) sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa e devono sottostare all'iniziativa del procuratore generale nella proposizione delle relative azioni.

Le Sezioni riunite rammentano che con proprio parere del 16 aprile 1969, ribadendo quanto già affermato il 13 aprile 1967, hanno precisato che lesame dei conti, pure con il conseguenziale giudizio sugli stessi, al pari dell'accertamento delle responsabilità, sono funzioni tipiche ed esclusive della giurisdizione, il che porta ad escludere l'ammissibilità così di deroghe alla necessità della pronuncia del magistrato competente, come di valutazioni e deliberazioni, in via amministrativa, precedenti e comunque condizionati o appena influenti rispetto al giudizio che, conclusa la fase amministrativa, a tale pronuncia giurisdizionale deve direttamente addurre.

« Va, sicché, valutata in modo penetrante e circospetto ogni concezione che volta fosse a far degradare la materia stessa del giudizio sui conti e dell'accertamento delle connesse responsabilità dall'ambito giurisdizionale a quello amministrativo, sottraendola così al suo giudice naturale (la Corte dei conti) per affidarla, non già ad un altro giudice — ciò che già sarebbe palesemente contrario alla Costituzione — sibbene ad organi che, in qualsiasi guisa strutturati, risulterebbero sempre in sostanza organi dell'esecutivo e, in ogni modo, come organi dell'esecutivo agirebbero. Pena, ove da una concezione siffatta non si recedesse, il rischio di gravi alterazioni alle strutture essenziali dell'ordinamento e, in particolare: in luogo del giudizio, un procedimento amministrativo, in luogo di una pronuncia giurisdizionale, un mero atto amministrativo, in luogo di magistrati, funzionari dell'esecutivo ».

Nel confermare quindi siffatto già reiterato e motivato avviso, anche in ordine alle disposizioni contenute negli articoli 6 e 7 dello schema, nonché nell'ultimo comma dell'articolo 4, le Sezioni riunite non possono altresì non richiamarsi ad altre recenti pronunce della Corte Costituzionale che

siffatto convincimento confermano, quale la sentenza n. 110 del 1970 che ha affermato l'applicabilità estensiva ai dipendenti regionali delle norme sui giudizi di conto e quella n. 68 del 1971 che ha confermato, nei confronti degli stessi, la sussistenza delle norme sui giudizi di responsabilità perché l'una e l'altra giurisdizione della Corte dei conti « tendono a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste » considerando che identico discorso deve farsi per quanto concerne la giurisdizione sui dipendenti di enti pubblici minori e sugli amministratori degli enti medesimi.

Osservazioni analoghe devono farsi in ordine all'articolo 40 dello schema con il quale si intenderebbe sottrarre la parificazione del rendiconto della regione alla Corte dei conti ove si consideri che il giudizio di parificazione si svolge con le caratteristiche e le forme del contenzioso tanto vero che nel corso di esso è stato più volte possibile — come ha riconosciuto la stessa Corte Costituzionale — sollevare eccezioni di legittimità costituzionale. A prescindere, quindi, dalla sostanziale importanza che tale procedimento assume per alcune delle Regioni a statuto speciale, costituendo una delle caratteristiche appunto della loro specialità, in quanto le uniforma al sistema seguito per il bilancio dello Stato, appare fuor di dubbio che la materia sia assolutamente al di fuori dell'ambito dei decreti legislativi di attuazione. D'altronde, ponendo in relazione l'articolo 40 con l'articolo 6 dello schema si nota che entrambi sembrano contraddire a quel principio generale dell'unità della finanza pubblica dal quale l'articolo 119 della Costituzione e l'articolo 48 dello stesso statuto regionale non intendono certamente eccettuare né le regioni a statuto speciale né, tanto meno, gli enti territoriali ed istituzionali minori che siano compresi nell'ambito di dette regioni.

Ulteriori osservazioni occorre formulare in ordine al titolo XIII del proposto schema. Dispone lo statuto speciale all'articolo 58 che « il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato in conformità delle leggi dello stato che disciplinano le attribuzioni della Corte dei conti da una delegazione della Corte stessa, avente sede nel capoluogo della Regione ». La norma, con il chiaro ed espresso riferimento alla legislazione statale vigente, limita la possibilità di emanare disposizioni di attuazione operando un rinvio, per quanto attiene all'estensione ed alle modalità di controllo sugli atti amministrativi della regione, alle norme che disciplinano gli analoghi controlli sugli atti amministrativi dello Stato e precisamente agli articoli 17 e seguenti del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, ed alle disposizioni contenute negli articoli 60, 62 e 64 della legge di contabilità di stato approvata con regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

È ben vero che il problema di una ristrutturazione dei controlli della Corte dei conti al fine di adeguarli a nuove esigenze di snellezza dell'azione amministrativa si appalesa opportuno ed è dalla stessa Corte dei conti auspicato e le Sezioni riunite fanno riserva di esaminare entro breve tempo ciò che è stato elaborato da apposite commissioni di studio nell'ambito della Corte, al fine di darne contezza al Governo affinché si renda promotore di una iniziativa legislativa al riguardo. È peraltro ovvio che solo quando modifiche della ristrutturazione, della estensione e delle modalità di svolgimento dei controlli saranno state introdotte nella legislazione statale esse potranno applicarsi anche alla regione per effetto del rinvio contenuto nello statuto (articolo 53); ma finché tale condizione non si sarà verificata le norme di attuazione, ove per tale settore si ritenga indispensabile emanarne, dovranno limitarsi ad operare un semplice rinvio alla normazione statale vigente in materia.

È evidente quindi che nessuna possibilità vi è attualmente di trasformare il controllo su alcuni atti da preventivo in successivo, come previsto dall'articolo 39; né stabilire quali siano da considerare atti del Governo della Regione e quali no (articolo 38); né introdurre dei termini per l'esercizio del controllo (articolo 38); né tanto meno modificare competenze organiche della Corte o i rapporti tra i suoi organi centrali e periferici (come si vorrebbe disporre con gli articoli 38 e 39); o stabilire la caratteristica di definitività della pronuncia della delegazione di rifiuto del visto e della registrazione di provvedimento laddove siffatta pronuncia, nell'attuale ordinamento, non può che essere attribuita, a maggiore garanzia degli organi e soggetti i cui atti sono sottoposti al controllo, ad un organo collegiale particolarmente qualificato, e cioè alla Sezione del controllo, ai sensi dell'articolo 1

della legge 1° marzo 1953, n. 161, che ha modificato l'articolo 24 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Ritengono le Sezioni riunite, per completezza, pur senza addentrarsi ad un esame analitico di tutti gli altri precetti contenuti nello schema in esame — ferma comunque la competenza di altri organi dell'Istituto a pronunciarsi sulla legittimità delle disposizioni proposte, ai sensi dell'art. 17 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 — che non si possa omettere di segnalare quelle più gravi perplessità che derivano da una attenta lettura del testo predisposto.

In ordine alle disposizioni contenute nello schema in esame si osserva anzitutto che la formulazione « sono soppresse le limitazioni » contenuta negli articoli 1, 3, 4, 15, 18 e 21 si appalesa imprecisa per il fatto che nelle norme richiamate non vi sono limitazioni ma indicazioni di competenze sicché la norma in tal modo formulata appare priva della indispensabile determinatezza.

Per quanto attiene alle disposizioni contenute negli articoli 1, 24, 28, 29 e 34 (limitatamente al richiamo della lettera *f* dell'articolo 7) si osserva che l'ampliamento di compiti della regione non corrisponde al criterio dell'andeguamento della normazione di attuazione e di trasferimento di competenze alla stregua dei criteri maggiormente favorevoli all'autonomia regionale ed al decentramento di cui è cenno nella lettera della Presidenza del Consiglio, in premessa specificata, con la quale è stato trasmesso lo schema de quo, per il fatto che le disposizioni appaiono contrastanti con le sentenze della Corte Costituzionale n. 138, 139 e 141 del 24 luglio 1972 che i limiti delle competenze hanno appunto precisato in relazione ai decreti legislativi che hanno trasferito funzioni già statali alle regioni ordinarie.

Appare poi in contrasto con il dettato dello Statuto speciale l'articolo 41 dello schema che dispone la delega alla Regione delle funzioni che lo Stato ha già delegato alle Regioni a statuto ordinario con i decreti legislativi di trasferimento in quanto la riserva prevista dall'articolo 10 dello statuto della Regione prevede l'emanazione di leggi ordinarie dal Parlamento, o di decreti (emanati) in base ad apposita delega ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, e non consente invece che ciò si realizzi con il procedimento previsto dell'art. 35 dello statuto medesimo.

Del pari sono in contrasto con gli articoli 55 e 57 dello statuto le disposizioni contenute nell'articolo 35, 2° comma, in ordine al demanio ed all'assoggettamento al regime demaniale dei diritti di utilizzazione delle acque pubbliche, ed il terzo comma del medesimo articolo 35 che estende il regime del demanio ai diritti reali che spettano alla regione su beni appartenenti ad altri soggetti in quanto l'articolo 57 dello statuto consente di emanare norme di attuazione per determinare i beni dello Stato, da trasferire alla Regione, che rientrano nel patrimonio indisponibile, ma non consente l'estensione della demanialità.

Occorre altresì aggiungere che l'articolo 3 e l'articolo 4 ultimo comma dello schema in esame sembrano violare alcuni principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, riaffermati con il decreto di trasferimento di competenze ed uffici alle Regioni a statuto ordinario, disposto con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1, in quanto sopprimerebbero le riserve in favore dello Stato attinenti ad interessi statuali, già affermate anche con il decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 1968, n. 960, relative ai controlli su servizi di interesse generale dello Stato (anagrafe, stato civile, leva militare, servizio elettorale, statistica, esattoria, requisizione, pesi e misure), nonché alla disciplina dei segretari comunali e provinciali ed alla disciplina delle attribuzioni del sindaco quale ufficiale del Governo.

Con l'articolo 28 lettera *a*) si concreta inoltre una violazione dell'articolo 70 dello statuto della Regione in quanto viene sottratta al commissario del Governo la competenza, attualmente spettantegli, in ordine alla ripartizione del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, laddove una modifica degli attuali poteri del commissario può essere effettuata esclusivamente con legge ma non con norme di attuazione.

In ordine alla stessa disposizione va rilevato poi che il trasferimento alla Regione di tutte le attribuzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato per le opere realizzate a totale carico dello Stato e con il suo contributo, sembra violare anche l'articolo 4 dello statuto medesimo. Infatti, con il suddetto schema, viene sostanzialmente affermata la competenza della regione e per

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le opere finanziate dal commissario del Governo e pr tutte le altre eseguite secondo le leggi di pianificazione nazionale, venendosi così ad incidere sia sui poteri extra ordinem che il commissario esercita nel territorio di Trieste secondo il preesistente ordinamento e secondo la legge 27 giugno 1955, n. 514, sia sulle attribuzioni dello Stato per quanto concerne la attuazione dell'attività di programmazione nazionale.

Il secondo comma dell'articolo 36 dello schema (con il quale viene stabilito che i beni immobili situati nel territorio regionale non di proprietà di alcuno spettano al patrimonio della Regione) risulta in contrasto sia con l'articolo 827 del codice civile sia con l'articolo 56 dello statuto di autonomia, in base al quale il trasferimento alla Regione dei beni immobili patrimoniali dello Stato siti nel territorio della Regione è limitato ai soli beni disponibili alla data dell'entrata in vigore dello statuto medesimo.

Si osserva infine che non appare legittimo il disposto dell'articolo 46 dello schema che ammette il ricorso straordinario al Presidente della Giunta regionale, previo parere del Consiglio di Stato, perché ciò non trova alcuna fonte normativa nello statuto e non costituisce norma di attuazione.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere delle Sezioni riunite.

Visto
IL PRESIDENTE
F.to E. Greco

per estratto dal verbale
IL SEGRETARIO GENERALE
F.to M. Valentini

ALLEGATO I

DELIBERAZIONI DELLA SEZIONE CONTROLLO STATO

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 490

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 26 giugno 1972;

visti i decreti 11 giugno 1971, n. 8723, e 6 luglio 1971, n. 10026, del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, concernenti la ristrutturazione dell'organico del personale direttivo dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato;

visti i decreti 15 luglio 1971, n. 10302, e 21 luglio 1971, n. 10529, del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, recanti promozioni alla qualifica di Ispettore capo delle ferrovie dello Stato per l'anno 1971;

visto il decreto 6 luglio 1971, n. 10089, del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, relativo al bando di concorso a 33 posti di ispettore in prova nel ruolo organico dell'Azienda ferroviaria, riservato a laureati in ingegneria;

viste le osservazioni, formulate dal competente Ufficio di controllo della Corte con i fogli di rilievo n. 77/I del 20 luglio 1971, n. 80/I, in data 23 luglio 1971, n. 130/I del 20 ottobre 1971, n. 19/I in data 21 febbraio 1972 e n. 34/I del 22 marzo 1972; nonché 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 26 maggio 1972;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente della Corte ha deferito la pronuncia sul visto e la conseguente registrazione dei summenzionati decreti alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna;

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

udito il relatore, Consigliere dott. Osvaldo Iannuzzi;

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

uditi i rappresentanti del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile - Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato; non intervenuto il rappresentante del Ministero del tesoro;

Ritenuto in

FATTO

Con decreto 11 giugno 1971, n. 8723, il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile provvedeva a rideterminare l'organico della carriera direttiva del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, riducendone complessivamente i posti da 2093 (non comprensivi dei tre posti

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riservati al direttore generale ed ai due vice direttori generali dell'Azienda) a 1848, a far data dal 30 giugno 1971.

Il provvedimento era emanato in applicazione dell'articolo 175 della legge 26 marzo 1958, n. 425 (Stato Giuridico del personale ferroviario), il cui primo comma testualmente prevede: « Le piante organiche delle varie categorie del personale ferroviario saranno determinate dalla legge. Entro i limiti che saranno stabiliti dalla legge, il Ministro dei trasporti provvederà con proprio motivato decreto in relazione alle accertate esigenze aziendali alle variazioni occorrenti ».

La riduzione dell'organico globale introdotta dal decreto risultava, fermi restando i 52 posti riservati alle qualifiche dell'alta dirigenza, da un aumento dei posti di Ispettore capo superiore (da 195 a 285), nonché di Ispettore capo (da 540 a 809), e da una riduzione più che proporzionale (da 1396 a 702) dei posti, cumulativamente fissati, di Ispettore principale ed Ispettore.

In una tabella allegata al decreto, inoltre, si provvedeva a ripartire i posti del nuovo organico tra gli undici Servizi dell'Azienda (dieci Servizi, per l'esattezza, più l'Istituto Sperimentale, ad essi equiparato), e ciò ai fini delle promozioni, le quali, secondo il particolare ordinamento dell'Azienda ferroviaria, vengono conferite separatamente per ciascun Servizio, ed in relazione, pertanto, a undici distinte graduatorie ed alle disponibilità sussistenti in ognuno degli undici ruoli separati. Nella tabella suddetta, peraltro, 17 posti venivano, altresì, assegnati all'Ufficio Speciale della navigazione, istituito con provvedimento ministeriale contemporaneo al decreto n. 8723, ma non equiparato e non equiparabile ai Servizi, ai fini del conferimento delle promozioni.

Il provvedimento, per molteplici motivi, non era ritenuto legittimo dal competente Ufficio di controllo della Corte, che provvedeva a restituirlo all'Azienda con foglio di rilievi n. 77/I del 20 luglio 1971.

Rilevava l'Ufficio, in tale occasione, che col decreto « de quo » s'intendeva modificare, in via amministrativa, la cifra globale dell'organico del direttivo, fissata in 2093 posti dall'articolo 1 della legge 29 dicembre 1969, n. 1041, nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, avente forza di legge.

Si considerava, inoltre, che — a prescindere anche da dubbi di carattere pregiudiziale, formulabili sulla applicabilità dell'articolo 175 dello stato giuridico alle piante del personale direttivo — una pur lata interpretazione di detta norma, sulla quale più volte aveva convenuto la stessa Amministrazione interessata, induceva in ogni caso a ritenere che ulteriore limite invalicabile alla facoltà ministeriale di variare gli organici fosse, quanto meno, il rispetto del contingente globale di spesa. Illegittimo, pertanto, doveva ritenersi, ad avviso dell'Ufficio, il decreto in discussione, poiché, con esso, si faceva luogo ad una riduzione d'organico meramente fittizia, non essendosi tenuto affatto conto della effettiva consistenza del personale direttivo in servizio; il quale ultimo, alla data del 31 maggio 1971, risultava di 2145 unità: in numero superiore, pertanto, non solo all'organico ridotto istituito ora con il decreto (1848 posti), ma anche all'organico precedente (2093 posti) previsto dalla legge. Ad avviso dell'Ufficio, di conseguenza, doveva ritenersi inattendibile il conto economico esposto dall'Amministrazione, inteso a dimostrare l'inesistenza di una maggiore spesa.

Veniva, infine, rilevato che nel provvedimento mancava anche la necessaria indicazione del numero dei posti da riservare, negli eventuali concorsi, ai laureandi in ingegneria ed in medicina.

Con successivo foglio d'osservazioni n. 80/I, in data 23 luglio 1971, l'Ufficio restituiva, altresì, il decreto ministeriale n. 10026 del 6 luglio 1971, recante una parziale modifica al decreto ministeriale n. 8723 (ulteriore aumento dei posti di Ispettore capo superiore da 285 a 286, e diminuzione ulteriore, da 702 a 701, dei posti di Ispettore principale e Ispettore).

A seguito della risposta dell'Azienda (nota del 7 agosto 1971) — che, con varie argomentazioni, intendeva dimostrare l'esattezza del calcolo economico effettuato, secondo cui il provvedimento avrebbe comportato, a lungo termine, una economia, anziché un aggravio di spesa — l'Ufficio replicava con foglio n. 103/I del 20 ottobre 1971, insistendo nella propria tesi ed adducendo, sotto nuovi profili, la violazione del limite di spesa e la illegittimità del decreto ministeriale n. 8723.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quest'ultimo, pertanto, veniva nuovamente restituito all'Amministrazione, unitamente a tre altri provvedimenti con il medesimo connessi, eppertanto ritenuti viziati da illegittimità derivata.

Due di essi (decreti ministeriali 15 luglio 1971, n. 10302, e 21 luglio 1971, n. 10529) concernevano promozioni ad Ispettore capo, conferite, con decorrenza 30 giugno 1971, sulla base dell'organico rideterminato dal decreto ministeriale n. 8723 e degli aumenti di posti da quest'ultimo apportati nelle qualifiche di Ispettore capo e Ispettore capo superiore. Il terzo, invece, si riferiva ad un concorso esterno a 33 posti di Ispettore, riservato ai laureati in ingegneria (decreto ministeriale 6 luglio 1971, n. 10089), che l'Azienda intendeva bandire in data successiva a quella della introdotta riduzione degli organici, ma con riferimento a (presunte) disponibilità nella qualifica iniziale preesistenti alla riduzione stessa.

Interveniva, successivamente, la legge 29 ottobre 1971, n. 880, il cui art. 1, primo comma — sia pure sulla scorta, forse, di una errata indicazione contenuta nella relazione di presentazione del disegno di legge alla Camera dei Deputati, nella quale si affermava che la pianta del direttivo ferroviario constava già di 1848 unità, secondo le leggi previgenti — fissava in tale ultima cifra l'organico in discussione, con ciò conformandosi, dunque, al decreto ministeriale n. 8723, e modificando la precedente legislazione.

Il secondo comma dell'articolo stesso, inoltre — nell'intento, apparentemente unico, di stabilire, con effetto sempre dal 30 giugno 1971, la ripartizione dei posti, per specializzazione professionale, in ciascuna delle qualifiche del direttivo — indirettamente introduceva un duplice ed ulteriore effetto: di riportare al 30 giugno 1971 la riduzione dell'organico globale a 1848 posti, prevista dal comma precedente, e di riprodurre quasi esattamente, sempre con effetto dal 30 giugno 1971, le variazioni in aumento o in diminuzione già apportate, nelle singole qualifiche, dal decreto ministeriale n. 8723 (nonché dal successivo decreto ministeriale n. 10026).

Il terzo ed ultimo comma dell'articolo 1, infine, prevedeva che « nell'ambito delle dotazioni organiche, di cui al comma precedente, per ciascun servizio, con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, sentito il Consiglio di amministrazione delle F.S., sono istituiti ruoli distinti per qualificazione professionale, in relazione alle esigenze aziendali. Fino al 31 ottobre 1971, qualora non sia possibile coprire i posti di organico previsti dal secondo comma del presente articolo, in relazione alle specializzazioni professionali, si può provvedere con il personale di altra specializzazione, ma di pari qualifica ».

Successivamente alla pubblicazione della suddetta legge, l'Azienda riproduceva all'esame dell'Organo di controllo tutti i provvedimenti restituiti, sostenendo, in breve, che i motivi di illegittimità evidenziati in precedenza dall'Ufficio — motivi che l'Azienda stessa affermava ora di condividere — dovevano ormai ritenersi superati dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, sostanzialmente confermate del decreto ministeriale n. 8723 (nota del 12 gennaio 1972). Aggiungeva poi, con nota separata, concernente il solo decreto ministeriale 10089 (relativo al bando di concorso), che la consistenza effettiva del personale laureato in ingegneria (o architettura) era, al giugno 1971, di 777 unità, e che, pertanto, avendo l'articolo 1 della legge stabilito in 900 posti, a far data dal 30 giugno 1971, l'organico degli ingegneri, il concorso a 33 posti risultava bandito sulla base di una disponibilità di 123 posti, appalesandosi ora legittimo.

L'Ufficio, tuttavia, non riteneva di poter condividere le conclusioni dell'Azienda.

Circa il decreto ministeriale n. 8723, innanzitutto, rilevava che esso aveva data anteriore a quella cui retroagivano gli effetti della legge, e che non v'era neppure esatta coincidenza tra le dotazioni organiche di ciascuna qualifica determinate dal decreto (701 Ispettori principali e Ispettori, 809 Ispettori capi e 286 Ispettori capi superiori; tenendo conto delle modifiche di cui al successivo decreto ministeriale n. 10026), e quelle ricavabili dal secondo comma dell'articolo 1 della legge (700, 810 e 286 posti, rispettivamente, per gli Ispettori principali e Ispettori, gli Ispettori capi e gli Ispettori capi superiori). Veniva considerato, comunque, che il ripetuto decreto non poteva porsi, con la legge sopravvenuta, se non in relazione di contrasto ovvero di concordanza: nel primo caso, risultando illegittimo e, nel secondo, superfluo.

Quanto alle promozioni, considerava l'Ufficio che esse erano state conferite, dalla Azienda, precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 880/1971, secondo un computo delle disponibilità connesse all'organico « unitario » all'epoca vigente, e ciò mentre la legge sopravvenuta sembrava aver istituito, a far tempo dal 30 giugno 1971, tre distinti organici della carriera direttiva, in relazione alle diverse specializzazioni professionali del personale (ingegneri e architetti; medici; altre specializzazioni). L'Azienda, inoltre, non aveva dato attuazione al terzo comma, primo periodo, dell'articolo 1 della legge, e non aveva ancora emanato il provvedimento recante la distribuzione dei posti per Servizio, nonché, nell'ambito di ciascun Servizio, per specializzazione professionale. Provvedimento, questo ultimo, da considerarsi presupposto indispensabile alle promozioni medesime, sia per il motivo già accennato, secondo cui gli avanzamenti del personale aziendale devono separatamente conferirsi per Servizio; sia alla luce di quanto previsto dall'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 1 (facoltà, fino al 31 ottobre 1971, ove non sia possibile coprire i cennati posti in relazione alle specializzazioni professionali, di provvedere con personale di altra specializzazione ma di pari qualifica).

Riteneva l'Ufficio, in altre parole, che se la legge n. 880 aveva istituito, dal 30 giugno 1971, tre organici distinti per specializzazione professionale, le promozioni di pari decorrenza avrebbero dovuto essere conferite non più sulla scorta di undici separate graduatorie (una per Servizio) e delle disponibilità sussistenti in ciascuno degli undici corrispondenti ruoli, bensì tenendo conto del maggior numero di ruoli che l'Azienda era ora tenuta ad istituire, dovendo essa distinguere, a mente dell'articolo 1 della legge e nell'ambito di ciascun Servizio, più ruoli in relazione alle specializzazioni professionali del personale.

Unicamente dopo aver adempiuto a tale incombenza, dunque, e dopo aver altresì stabilito la consistenza del personale appartenente a ciascun ruolo, avrebbe potuto l'Azienda computare i posti disponibili, predisporre le graduatorie e conferire quindi le promozioni, eventualmente avvalendosi, qualora ne ricorressero i presupposti, della eccezionale facoltà deferitale dall'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge.

Anche il bando di concorso, infine, era da considerarsi condizionato, ad avviso dell'Ufficio, alla previa emanazione del provvedimento di cui al terzo comma dell'articolo 1, primo periodo, giacché solo dopo l'emanazione di tale decreto ed il conseguente conferimento delle promozioni, avrebbe potuto conoscersi il numero dei posti riservati, in ciascun Servizio, agli Ingegneri, ed utilizzati, invece, eventualmente, dall'Azienda per il conferimento della promozione a personale di altre specializzazioni. Solo dopo tali adempimenti, pertanto, avrebbe potuto valutarsi il numero dei posti residui, effettivamente disponibili alla data del concorso (6 luglio 1971), eppertanto utili per il concorso medesimo.

Per i suesposti motivi, i provvedimenti in discussione venivano, dall'Ufficio di controllo, nuovamente restituiti all'Amministrazione con foglio di rilievi n. 19/I del 21 febbraio 1972, nel quale si esprimevano altresì riserve, ad ogni buon fine, circa la possibilità o meno di ammettere a registrazione — in mancanza di una qualsiasi attività di convalida o riproduzione da parte degli organi competenti — provvedimenti illegittimi all'epoca dell'emanazione e regolarizzati ipoteticamente, nel solo contenuto da legge susseguente retroattiva.

In risposta a tale ulteriore rilievo, perveniva all'Ufficio, dapprima, una nota ministeriale (n. F.P. 7-3325 del 10 marzo 1972), con la quale, senza provvedere alla restituzione degli atti, l'Azienda chiedeva nuovamente che fosse ammesso a registrazioni il decreto ministeriale n. 8723 e sosteneva che la maggiore spesa ora derivante dalla ristrutturazione dell'organico sarebbe stata più che compensata dalle economie future.

A seguito della risposta dell'Ufficio di controllo (foglio n. 34/I del 22 marzo 1972 — che non riteneva superabili le perplessità più volte manifestate circa la legittimità dei provvedimenti in parola — l'Azienda inviava nuovamente gli atti e, con nota 12 aprile 1972, assumeva che l'articolo 1 della legge n. 880, nel ripartire la pianta del direttivo in tre organici distinti per specializzazione professionale, a far data dal 30 giugno 1971, avrebbe con ciò creato, a posteriori, nel ruolo degli ingegneri, una disponibilità di 123 posti utile ai fini del concorso esterno.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto, poi, attiene alle promozioni, esprimeva l'avviso che il terzo comma, ultimo periodo, dell'articolo 1 della legge stessa, nel consentire eccezionalmente, sino al 31 ottobre 1971, la copertura dei posti disponibili con personale di altra specializzazione ma di pari qualifica, avrebbe inteso sanare — seppure con espressione letterale non felice — la situazione di fatto esistente al momento dell'entrata in vigore della legge.

Nessuna considerazione, per contro, svolgeva l'Azienda circa l'eccezione pregiudiziale dell'Ufficio — secondo cui presupposto indispensabile per la valutazione della legittimità delle promozioni e del concorso era l'emanazione del decreto di cui al terzo comma, primo periodo, dell'articolo 1 — nonché in ordine alle molteplici osservazioni formulate circa la illegittimità del decreto ministeriale n. 8723.

Confidava, tuttavia, l'Azienda che di questo ultimo, come dei restanti, connessi provvedimenti, l'Ufficio volesse riconoscere la legittimità, ammettendoli a registrazione ed in subordine, chiedeva che, in proposito, si pronunciasse la competente Sezione del controllo.

Non ritenendo di poter condividere le argomentazioni dell'Amministrazione, l'Ufficio ha rimesso gli atti al Presidente della Corte il quale ha deferito l'esame della questione alla Sezione del controllo, all'uopo convocata per l'adunanza odierna.

Ivi il relatore ha fatto presente, tra l'altro, che, appena qualche giorno prima dell'adunanza del Consesso, l'Azienda ha trasmesso all'Ufficio della Corte, per l'esame, due provvedimenti ministeriali.

Con il primo di essi (dec. n. 5685 del giugno 1972), sempre a far tempo dal 30 giugno 1971, l'Azienda provvede a ripartire i posti del personale direttivo per Servizio, nonché, nell'ambito di ciascuno degli undici Servizi (compreso l'Istituto Sperimentale), per specializzazione professionale. Vengono, così, istituiti, dalla data surriferita, 20 distinti ruoli del personale direttivo, sulla base di un prospetto allegato al decreto in questione. Il contenuto di tale prospetto, peraltro, per quanto attiene alla sola distribuzione dei posti per Servizio, non coincide pienamente con il contenuto dell'analoga tabella allegata al decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8723.

Sempre con il primo dei due provvedimenti pervenuti, inoltre, stante la difficoltà di provvedere in materia e la complessità degli atti presupposti da porre in essere, viene prevista e autorizzata l'emanazione, da parte della Direzione generale dell'azienda, di norme esecutive per l'applicazione del decreto stesso.

Con il secondo e successivo provvedimento ministeriale — n. 5686 del 20 giugno 1972 — si stabiliscono, infine, i criteri d'ordine giuridico e di natura pratica sulla cui base dovrà essere disposta, sempre con effetto dal 30 giugno 1971, l'assegnazione di ogni singolo funzionario direttivo all'uno o all'altro dei venti ruoli distinti istituiti.

Nell'odierna adunanza, non comparsa l'Amministrazione del tesoro, i rappresentanti del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile hanno dato atto, sostanzialmente, della fondatezza dei rilievi mossi dall'Ufficio di controllo della Corte.

Comunque, a chiarimento e parziale giustificazione dell'operato dell'Azienda ferroviaria, hanno rappresentato che, in sede di ristrutturazione dell'organico del direttivo e nella valutazione dell'incidenza della spesa relativa, si era ritenuto che fosse possibile aver riguardo non alla reale consistenza numerica del personale alla data del 30 giugno 1971, ma alla situazione che, prevedibilmente, si sarebbe venuta a creare entro un certo arco di tempo, in « una situazione di regime », per effetto del graduale collocamento a riposo di un cospicuo numero di funzionari per limiti di età e di servizio o per esodo volontario in applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336.

Hanno, altresì, riconosciuto che la sopravvenuta legge 29 ottobre 1971, n. 880, rivela lacunosità e non sempre di facile applicazione per la poco felice formulazione di talune sue norme, non solo non è valsa a sanare o consolidare la situazione venutasi a creare per effetto dell'emanazione del decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8723, e degli altri successivi, ad esso connessi o comunque collegati, ma, per talune situazioni, ha contribuito ad aggravarla.

Avuto, però, riguardo al carattere successivo del controllo della Corte in materia ed all'immediata esecutività degli atti emanati dall'Azienda ferroviaria, hanno espresso preoccupazione per le conseguenze, anche di ordine morale, di un eventuale rifiuto del visto di legittimità in ordine ai de-

creti di promozione dei quali si controverte, in quanto i funzionari interessati, con effetto dal 30 giugno 1971, sono stati investiti delle funzioni del grado superiore, con i connessi riflessi di natura gerarchica ed economica.

Hanno, pertanto, rivolto vive premure perché la Sezione voglia, eccezionalmente, esaminare le complesse questioni sottoposte al suo esame con criteri di grande larghezza, anche nella considerazione che, per il fermo dei provvedimenti di cui trattasi, non si è potuto, sinora, provvedere neppure in ordine alle promozioni per l'anno 1972.

Gli stessi rappresentanti, infine, dopo un accenno agli inconvenienti che necessariamente derivano dal rifiuto del visto di legittimità per atti che, intanto, hanno già avuto esecuzione, hanno attirato l'attenzione del Collegio sul fatto che non risulta ancora emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 26, ultimo comma, della legge 7 luglio 1907, n. 429; regolamento che dovrebbe stabilire le norme per il funzionamento dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti dell'Azienda.

Ed, in proposito, hanno formalmente espresso voti perché, nel dettare norme in materia, si stabilisca — nel superiore interesse pubblico ed a tutela degli interessi degli stessi agenti, responsabili della gestione dell'Azienda — che almeno la parte del controllo attinente alla materia in argomento debba essere preventivo, anziché consuntivo; il che contribuirebbe, indubbiamente, a rendere più agevole, più sicuro e stabile nel tempo l'operato dell'Amministrazione.

Considerato in

DIRITTO

Per motivi di ordine sia logico che cronologico, deve la Sezione valutare, innanzitutto, la legittimità del decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8723, concernente la ristrutturazione dell'organico del personale direttivo — a mente dell'articolo 175 della legge 26 marzo 1958, n. 425, recante lo stato giuridico del personale delle ferrovie dello Stato — nonché l'assegnazione dei posti del nuovo organico a ciascun Servizio dell'Azienda.

Il primo comma del menzionato articolo recita testualmente: « La piante organiche delle varie categorie del personale ferroviario saranno determinate per legge. Entro i limiti che saranno stabiliti per legge, il Ministro dei trasporti provvederà con proprio motivato decreto in relazione alle accertate esigenze aziendali alle variazioni occorrenti ».

Tale facoltà del Ministro è stata fatta salva, di recente, con l'articolo 109 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077; disposizione, anch'essa, che è motivo di grave perplessità sul piano della legittimità costituzionale, sia perché tutto quanto concerne l'organizzazione della pubblica Amministrazione costituisce, incontrovertibilmente, materia di « riserva di legge », sia perché non appare in armonia con quanto disposto dall'articolo 17, primo comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775, che ha rettamente conferito delega al Governo, e non a singoli ministri (i quali non possono essere destinatari di delega legislativa), ad emanare norme, aventi valore di legge ordinaria, in materia di revisione dei ruoli organici del personale dello Stato.

Tale facoltà — il cui richiamo confermativo nel decreto legislativo del dicembre 1970 non fu potuto evitare — sopravvive, adunque, nell'ordinamento giuridico vigente, talché alla Sezione, nella presente circostanza, altro compito non resta che quello di soffermarsi ad individuarne i limiti insuperabili di applicazione, onde trarne le conseguenze del caso per la risoluzione dell'insorta controversia.

Al riguardo, è da ritenere che, in sede di applicazione del cennato articolo 175 dello stato giuridico — in se stesso considerato — non possa prescindersi dal necessario rispetto sia delle dotazioni organiche stabilite, per legge, per le singole categorie di personale ferroviario (« direttivo », « degli uffici », « dell'esercizio »), sia del contingente globale di spesa preso in considerazione dal legislatore per ciascuna delle predette categorie.

Ad una siffatta interpretazione si perviene anche considerando l'articolo 175 dello stato giuridico in correlazione con l'articolo 27 della successiva legge 27 luglio 1967, n. 668.

Quest'ultimo, infatti, nell'implicito ma indiscutibile intento di ampliare, in via eccezionale e transitoria, il potere ministeriale normalmente conferito con la disposizione dello stato giuridico, ha dato facoltà al Ministro dei trasporti, nel periodo di vigenza di un piano decennale di rinnovamento degli impianti ferroviari, di effettuare spostamenti di posti da una pianta organica all'altra, anche relativamente a qualifiche di diverso livello gerarchico, purché « nel limite complessivo dei posti di ciascuna categoria e nel limite complessivo della relativa spesa ».

Da quanto si è rilevato discende, altresì, senza possibilità di dubbio, che ulteriore limite all'applicazione dell'articolo 175 dello stato giuridico è la necessità che le variazioni di pianta si risolvano in spostamenti di posti sul piano orizzontale: relativi, cioè, a qualifiche di pari livello gerarchico nell'ambito della stessa categoria.

Da un lato, infatti, il già citato articolo 27 della legge 27 luglio 1967, n. 668, riconosce, sia pure per implicito, che la facoltà di effettuare spostamenti « anche relativamente a qualifiche di diverso livello gerarchico » non poteva ritenersi compresa nel minor potere già concesso al Ministro dall'articolo 175. Dall'altro, ove si prescindia dal caso (invero meramente teorico) in cui l'Amministrazione intenda convertire posti di qualifica superiore in altrettanti posti di qualifica inferiore (unica ipotesi in cui la dotazione organica di categoria verrebbe rispettata e si porrebbe in essere una economia di spesa), v'è da considerare che una qualsiasi diversa variazione di pianta, effettuata in senso verticale, necessariamente comporterebbe o una variazione numerica nell'organico globale di categoria o un aumento di spesa. Il che si è puntualmente verificato, ad esempio, nel caso in esame, in quanto la necessità di rispettare, formalmente, il limite di spesa, ha indotto l'Amministrazione a compensare le variazioni numeriche in aumento apportate nelle qualifiche superiori con una riduzione più che proporzionale di posti nelle qualifiche inferiori; donde, conseguentemente, una modifica della dotazione globale di posti di organico legislativamente assegnata alla categoria dei direttivi.

Posti tali chiarimenti, necessari per la comprensione e la risoluzione dell'insorta controversia, ritiene la Sezione che la illegittimità originaria del decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8723 — facendo, per ora, astrazione dal successivo intervento della legge 29 ottobre 1971, n. 880 — debba essere affermata sotto molteplici profili.

Il provvedimento, innanzitutto, nel ridurre da 2093 a 1848 i posti di organico della categoria del personale direttivo, si è posto in diretto ed insanabile contrasto con l'articolo 1 della legge 29 dicembre 1969, n. 1041, che stabiliva appunto in 2093 posti la consistenza dell'organico del direttivo aziendale.

Esso, in secondo luogo, venendo ad incidere su di un organico ancora esclusivamente composto, all'epoca, da qualifiche verticalmente ordinate, e determinando, di conseguenza, spostamenti di posti tra qualifiche di diverso livello gerarchico, ha violato uno dei limiti generali che ineriscono al potere conferito dall'articolo 175 dello stato giuridico.

Il provvedimento, in terzo luogo — come ha più volte rilevato l'Ufficio di controllo della Corte — ha comportato un immediato aggravio di spesa; da un lato, aumentando i posti delle qualifiche di vertice, dall'altro riducendo solo fittiziamente quelli riservati alle qualifiche di base, stante l'esuberanza del personale direttivo ferroviario all'epoca effettivamente in servizio, rispetto sia al nuovo e ridotto organico che al precedente.

Il riconoscimento delle accennate, insanabili irregolarità esime la Sezione dall'indugiare nell'esame di ulteriori e meno rilevanti vizi del decreto in questione, quali la mancata indicazione del numero dei posti da riservare, in sede di reclutamento per concorso, ai laureati in ingegneria o in medicina, nonché la assegnazione di 17 posti d'organico all'Ufficio speciale della navigazione, istituito con provvedimento ministeriale e non assimilabile, pertanto, sotto alcun profilo, ai Servizi dell'Azienda.

Per considerazioni, poi, in parte analoghe e in parte consequenziali, è parimenti da affermare la originaria illegittimità del decreto ministeriale 6 luglio 1971, n. 10026, che ha recato ulteriori modifiche alle piante di cui al decreto ministeriale n. 8723, in violazione ancora più palese del limite di spesa.

Ritiene la Sezione, inoltre, che il decreto n. 8723, nonché il successivo decreto n. 10026, con esso strettamente connesso, non possano essere ammessi al visto ed alla conseguente registrazione neppure dopo l'entrata in vigore della legge 29 ottobre 1971, n. 880, il cui articolo 1, come si è accennato in narrativa, ha parzialmente recepito il contenuto del provvedimento amministrativo, fissando in 1848 posti l'organico complessivo del direttivo aziendale, a far tempo dal 30 giugno 1971.

Ed invero, da un punto di vista strettamente formale, non appare priva di rilievo, innanzitutto, la circostanza che il decreto ministeriale n. 8723 sia di data anteriore non solo a quella della legge, ma anche a quella cui retroagiscono gli effetti dell'articolo 1 della legge medesima. Circostanza, questa, che esclude ogni pur remota possibilità di considerare il provvedimento amministrativo, per la parte non direttamente disciplinata dalla legge, siccome atto esecutivo di quest'ultima.

È, altresì, da tener presente che non vi è perfetta coincidenza di contenuto tra l'atto amministrativo « de quo » e quello legislativo. Per il primo, infatti, la dotazione organica delle qualifiche di Ispettore e Ispettore principale è di 702 posti — poi ridotti a 701 con il decreto ministeriale n. 10026 — mentre quella degli Ispettori capi è di 809 posti; per l'articolo 1, comma secondo, della legge, invece, l'organico complessivo delle qualifiche iniziali è di 700 posti (338 ingegneri o architetti, 22 medici, 340 amministrativi), mentre quello degli Ispettori capi è di 810 posti (401 ingegneri, 31 medici, 378 amministrativi).

L'intervento della legge n. 880, inoltre, non può aver sanato il vizio derivante al decreto dall'aver assegnato, in sede di distribuzione dei posti per Servizio, 17 posti all'Ufficio speciale della navigazione, non equiparabile, come si è detto, ai Servizi dell'azienda.

Ma, a prescindere anche dalle considerazioni che precedono, ed in disparte, altresì, ogni dubbio circa la possibilità di ammettere al visto e alla registrazione provvedimenti illegittimi all'epoca dell'emanazione e di contenuto comunque parzialmente recepito da legge susseguente retroattiva, può ritenersi assorbente, e quindi determinante, ad avviso della Sezione, la circostanza che l'Azienda medesima — pendente ancora il giudizio di legittimità — ha provveduto implicitamente e revocare il decreto 11 giugno 1971, n. 8723, gravato di rilievo, mediante emanazione del decreto ministeriale n. 5685 in data 20 giugno 1972.

Con quest'ultimo, infatti, i 1848 posti del nuovo organico, determinato ormai dalla legge n. 880 del 1971, sono stati distribuiti per Servizio, a far data dal 30 giugno 1971, nonché, nell'ambito di ciascun Servizio, per specializzazione professionale. In tale sede, l'Azienda, legittimamente, non ha disposto alcuna assegnazione di posti all'Ufficio speciale della navigazione ed ha provveduto a ripartire i posti per Servizio — a decorrere, giova ripeterlo, dal 30 giugno 1971 — secondo contingenti diversi da quelli a suo tempo determinati, con pari decorrenza, dal decreto ministeriale n. 8723; il che può agevolmente rilevarsi attraverso il confronto tra le due tabelle allegate l'una al decreto ministeriale n. 8723, l'altra al nuovo provvedimento.

Per i motivi che precedono, il ripetuto decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8723, nonché il decreto 6 luglio 1971, n. 10026, non possono essere ammessi al visto ed alla registrazione, siccome palesemente illegittimi.

Circa i decreti 17 luglio 1971, n. 10302, e 21 luglio 1971, n. 10529, ritiene la Sezione che a dimostrarne la illegittimità derivata — prescindendo, per il momento, dall'incidenza che su di essi ha il successivo intervento della legge 29 ottobre 1971, n. 880 — sia sufficiente rilevare come i provvedimenti stessi abbiano conferito promozioni ad Ispettore capo, a decorrere dal 30 giugno 1971, sul presupposto sia delle disponibilità (peraltro non effettive) derivanti dalla rideterminazione organica operata dal decreto ministeriale n. 8723, sia dalla ripartizione dei posti per Servizio da questo ultimo disposta.

Ciò premesso, è ancora da notare che l'articolo 1 della sopravvenuta legge n. 880, nel ripartire la pianta del personale direttivo, con effetto dal 30 giugno 1971, in tre organici distinti per qualificazione professionale, nonché nel prevedere l'istituzione, con decreto ministeriale e sempre a far data dal 30 giugno, di più ruoli distinti per specializzazione nell'ambito di ciascun Servizio, ha in pratica sanzionato il principio che le promozioni aziendali, aventi decorrenza dalla data considerata, debbano essere conferite, distintamente, per Servizio e per specializzazione professionale. Ciò nel senso che

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esse debbano tener conto della dotazione organica di ciascuno dei distinti ruoli da istituirsi in ogni Servizio; della effettiva consistenza del personale che a ciascun ruolo risulterà assegnato; dei posti che risultino eventualmente vacanti, in ciascuno dei distinti ruoli, relativamente alla qualifica da attribuire, nonché infine, dell'ordine di promovibilità conseguente alle risultanze delle graduatorie distinte per specializzazione professionale nell'ambito di ciascun Servizio.

Discende da tale osservazione, in primo luogo, che debba riconoscersi, senza riserve, l'esattezza dei reiterati rilievi mossi dal competente Ufficio di controllo della Corte circa la necessità, per la Azienda, di procedere, anteriormente al conferimento delle promozioni, alla emanazione del provvedimento di cui all'ultimo comma, primo periodo, dell'articolo 1 della legge n. 880, relativo alla istituzione dei ruoli distinti per Servizio e per specializzazione professionale.

Consegue anche, peraltro, che neppure l'avvenuto adempimento di tale incombenza può, di per sé, facultizzare l'Azienda a conferire le promozioni, ovvero, men che mai, può indurre la Sezione ad ammettere al visto le promozioni conferite anteriormente all'entrata in vigore della legge.

Ed invero, pur essendosi ora provveduto, « in limine iudicii », alla istituzione di venti ruoli distinti per Servizio e per specializzazione professionale (decreto ministeriale 22 giugno 1972, n. 5685), mancano tuttora all'Azienda, in attesa che si proceda all'attuazione del provvedimento stesso, e cioè all'inquadramento di ogni singolo funzionario direttivo nell'uno o nell'altro dei venti ruoli suddetti, gli elementi necessari per computare la consistenza numerica di ciascun ruolo e le relative disponibilità. In tale situazione, inoltre, non possono essere state predisposte, come sarebbe invece necessario, venti distinte graduatorie (una per ruolo).

Vero è, a tal proposito, che lo stesso articolo 1 della legge 29 ottobre 1971, n. 880 — all'ultimo periodo del terzo comma — prevede la possibilità di coprire eccezionalmente i posti vacanti con personale di specializzazione diversa da quella degli appartenenti a ciascun ruolo, purché di pari qualifica; ma è altresì vero che la disposizione medesima subordinata a tale facoltà alla « impossibilità » di coprire i posti con personale dotato della prevista specializzazione.

Di tal che sarà onere dell'Azienda, in sede di conferimento delle promozioni, dapprima computare in ciascun ruolo, sulla base degli inquadramenti tuttora da effettuare, il numero delle vacanze; poi verificare quanti dei posti disponibili possano essere coperti con personale del ruolo di volta in volta considerato; e solo nell'ipotesi di insufficienza del personale medesimo, potrà essa avvalersi, eventualmente, dell'articolo 1, ultimo comma, della legge n. 880, e conferire l'avanzamento a personale munito di diversa specializzazione professionale.

Conseguenza logica ed inevitabile di quanto si è osservato, è che non possono essere ammessi al visto e registrazione i decreti nn. 10302 e 10529, i quali, non solo sono stati emanati in assenza delle imprescindibili attività preparatorie cui si è fatto ora cenno (inquadramento di ogni funzionario nell'uno o nell'altro ruolo — secondo i particolari criteri parzialmente già dettati dall'Azienda soltanto con decreto ministeriale n. 5686 del 20 giugno 1972 — e conseguente computo dei posti disponibili; formazione di graduatorie distinte per ciascun ruolo, etc.), ma risalgono addirittura ad epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 880 del 1971, e dispongono, pertanto, gli avanzamenti sulla base di undici ruoli (distinti per Servizio) anziché di venti ruoli (distinti anche per specializzazione professionale); di disponibilità (peraltro fittizie) computate sull'organico complessivo ed unitario della carriera direttiva, nonché sul presupposto di graduatorie distinte per Servizio, ma non anche per specializzazione professionale.

Esaurita, così, anche l'indagine sulla legittimità dei cennati decreti di promozione, non resta al Collegio altro compito se non quello di portare il suo esame sul bando di concorso a 33 posti di Ispettore riservati ai laureati in ingegneria.

Tale esame — come sarà in appresso chiarito — deve essere necessariamente condotto seguendo il procedimento logico ed il criterio cronologico tenuti presenti nell'indagare sulla legittimità dei decreti di promozione: con riguardo, cioè, sia alla situazione giuridica sussistente prima della entrata in vigore della legge n. 880 del 1971, sia quella determinatasi con il sopravvenire di detta legge. Con l'ovvia avvertenza, s'intende, che il carattere retroattivo delle disposizioni di cui all'articolo 1 della

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge — tutte da riportare, per gli effetti che qui interessano, al 30 giugno 1971 — non consente di scorgere o creare fittiziamente soluzioni di continuità nel trapasso dall'una all'altra delle due situazioni giuridiche da prendere in considerazione.

Al riguardo — premesso che, ai fini dei concorsi nelle qualifiche iniziali del personale aziendale, non assume rilevanza, a differenza di quel che accade per le promozioni, la ripartizione dei posti di pianta tra gli undici Servizi dell'Azienda — è, innanzitutto, da tener presente che, anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 880 del 1971, il computo dei posti disponibili da destinare al reclutamento per concorso andava condotto unicamente sulla scorta della dotazione globale di organico ed alla effettiva consistenza numerica del personale. Sotto tale profilo, pertanto, non possono nutrirsi dubbi circa l'originaria illegittimità del decreto ministeriale n. 10089; illegittimità che la stessa Amministrazione ha sostanzialmente riconosciuto nella nota del 24 gennaio 1972, fornita in risposta al foglio n. 103/1, in data 20 ottobre 1971, dell'Ufficio di controllo.

Ed infatti, alla data del provvedimento in questione (6 luglio 1971), l'organico del personale direttivo aziendale risultava già determinato — e ridotto a 1848 posti — da un provvedimento (decreto n. 8723 dell'11 giugno 1971), ancora in corso di esame di legittimità, ma immediatamente esecutivo ed operante in relazione al carattere successivo del controllo esercitato dalla Corte sugli atti dell'Azienda.

Mancavano, pertanto, senza alcuna possibilità di dubbio, posti disponibili da destinare al concorso esterno.

Successivamente, entrata in vigore la legge n. 880, l'articolo 1 della stessa, sostituendosi in parte al decreto ministeriale n. 8723, disponeva anch'esso, a decorrere dal 30 giugno 1971, la riduzione della pianta complessiva a 1848 posti; ma disponeva, altresì, con pari decorrenza retroattiva, la ripartizione della pianta in tre organici distinti per specializzazione professionale; con ciò statuendo, in sostanza, che il computo delle disponibilità ai fini dei concorsi iniziali deve essere condotto, a far tempo dal 30 giugno 1971, non più sulla base di un'unica, complessiva ed indifferenziata pianta di 1848 posti, bensì sulla consistenza di ciascuna delle tre distinte dotazioni organiche (per ingegneri ed architetti, medici, altre specializzazioni) istituite con la legge anzidetta.

Da ciò, come si è accennato in narrativa, trae spunto l'Amministrazione interessata per addurre la sussistenza di sufficienti disponibilità, al 30 giugno 1971, nel ruolo organico degli ingegneri ed architetti, ed affermare, pertanto, la legittimità del concorso.

Osserva, al riguardo, la Sezione che l'articolo 1 della legge n. 880 del 1971, nell'innovare profondamente la preesistente situazione giuridica con effetto retroattivo al 30 giugno 1971, ha reso necessaria una complessa attività dell'Amministrazione, intesa a riconsiderare, nel rispetto di imprescindibili presupposti, tutto quanto da essa posto in essere nel periodo cui l'effetto retroattivo della legge si estende.

Nell'ambito di tale attività — giova puntualizzarlo — non può l'Azienda prescindere dalla circostanza — decisiva, ad avviso della Sezione — che il provvedimento relativo al bando di concorso è di data susseguente a quella dei decreti di promozione, nonché dal presupposto che le promozioni medesime devono essere conferite con decorrenza 30 giugno 1971.

Emerge da quanto precede che l'Azienda — esclusa ogni possibilità di ritenere legittimo il decreto n. 10089 con riferimento alla situazione giuridica antecedente alla legge e disciplinata ancora dall'operante decreto ministeriale n. 8723 — sarà in grado di rivalutare la nuova situazione venutasi a creare al 6 luglio 1971, data del bando di concorso, solo posteriormente al conferimento delle promozioni.

Il complesso procedimento previsto dalla legge per il conferimento di queste ultime, infatti, consentirà, innanzitutto, di determinare la consistenza numerica, al 30 giugno 1971, del personale complessivamente assegnato — sulla base dei criteri già stabiliti o tuttora da stabilire — ai ruoli dei laureati in ingegneria ed architettura dei vari servizi. Consentirà, in secondo luogo, di conoscere quanti dei posti disponibili negli organici degli ingegneri saranno stati eventualmente coperti — sempre con effetto dal 30 giugno — con personale di diversa specializzazione professionale e promosso in applicazione del terzo comma, ultimo periodo, dell'articolo 1 della legge.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Consentirà, infine, di conoscere se e quanti posti, alla data più volte considerata dal 30 giugno 1971, risulteranno effettivamente disponibili negli organici degli Ingegneri, eppertanto utilizzabili per il concorso esterno, bandito successivamente alle promozioni.

Per tutte le considerazioni suesposte, nell'impossibilità di accertare, allo stato degli atti, se e quanti posti fossero disponibili nei ruoli degli ingegneri della Azienda ferroviaria alla data del 6 luglio 1971 — accertamento strettamente condizionato alla riproduzione ed alla legittimità dei decreti di promozione con decorrenza 30 giugno dello stesso anno — non può procedersi al vaglio dell'eventuale riconoscimento di regolarità del decreto n. 10089, recante il menzionato bando di concorso.

P. Q. M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione dei decreti in epigrafe.

IL PRESIDENTE

F.to E. Greco

IL RELATORE

F.to O. Iannuzzi

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 493/sez. controllo

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 25 agosto 1972.

Visto il decreto n. 539 del Presidente della Repubblica in data 30 giugno 1972, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;

Viste le osservazioni, formulate dal Segretario generale — Ufficio controllo sugli atti del Governo —, con foglio di rilievi n. 1/72 del 18 luglio 1972, e le controdeduzioni in data 11 agosto 1972 della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la relazione del Segretario generale, delegato al controllo sugli atti del Governo, in data 14 agosto 1972;

Vista l'ordinanza 14 agosto 1972, 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 n. 55-1 S.C., pure in data 14 agosto 1972, con cui l'anzidetta ordinanza è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed inviata, per conoscenza, alla medesima Presidenza del Consiglio dei Ministri — Ufficio per la riforma della Pubblica amministrazione —, al Ministero del tesoro — Gabinetto — ed allo stesso Ministero del tesoro — Ragioneria generale dello Stato — IGOP;

Udito il relatore, Consigliere dott. Leonardo Caruso;

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

Udito il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Ufficio per la riforma della Pubblica amministrazione; non intervenuti i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del tesoro;

Ritenuto in

FATTO

con il decreto del Presidente della Repubblica in data 30 giugno 1972, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la riforma della Pubblica amministrazione, per il tesoro e per il bilancio e la programmazione economica, veniva esercitata la delega, conferita al Governo, con gli articoli 16 e 16-bis della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo sostituito dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, allo scopo di dettare la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Am-

ministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e di determinare il relativo trattamento economico.

Con il detto provvedimento, senza il preventivo o contestuale esercizio della delega, conferita al Governo con gli articoli 1 e 3 della legge n. 249 del 1968, nel testo sostituito dalla prefata legge n. 775 del 1970, erano state anzitutto stabilite, all'articolo 1, nell'ambito delle carriere direttive delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le qualifiche dei dirigenti, che venivano articolate in quelle di dirigente generale, dirigente superiore e primo dirigente. Inoltre, in relazione a funzioni dirigenziali particolari, proprie di talune Amministrazioni, erano contemplate, soltanto nelle XX tabelle e nei relativi quadri, allegati al provvedimento stesso, qualifiche superiori a quella di dirigente generale. Venivano, così, previsti n. 7.567 posti dirigenziali.

Negli articoli successivi, dal 2 al 26, venivano definiti i compiti dei dirigenti, in generale, ed, in particolare, venivano specificate le funzioni dei dirigenti generali e qualifiche superiori, considerate promiscuamente, dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti, dei dirigenti preposti all'amministrazione del personale, dei dirigenti addetti a funzioni di studio e ricerca, dei dirigenti con funzioni ispettive e dei dirigenti periferici. Si stabilivano pure le modalità di assegnazione dei dirigenti alle diverse funzioni, di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, di nomina a primo dirigente, di svolgimento dei corsi di formazione dirigenziale, di attribuzione della qualifica di dirigente superiore, di nomina a dirigente generale e qualifiche superiori.

In particolare, i compiti dei dirigenti venivano configurati nella direzione, con connessa potestà decisoria, di ampie ripartizioni delle Amministrazioni centrali e dei più importanti uffici periferici, oltre che nello studio e nella ricerca, nella vigilanza e nel controllo, nella partecipazione ad organi collegiali, commissioni o comitati, operanti in seno all'Amministrazione, nella rappresentanza di questa ultima e nella cura dei relativi interessi presso gli enti e le società, sottoposti alla vigilanza dello Stato, nei casi previsti dalla legge.

Gli articoli da 26 al 46 contenevano le particolari disposizioni, concernenti i Ministeri degli affari esteri, dell'interno, di grazia e giustizia, del tesoro, della difesa, della pubblica istruzione e dell'industria, commercio ed artigianato.

Relativamente ai dirigenti dell'Amministrazione civile dell'interno, all'articolo 34, i prefetti di 1^a classe venivano preposti alle prefetture nelle sedi dei capoluoghi di Regione e nelle altre di particolare rilevanza, con possibilità, pure, di esercitare le funzioni di direttore generale e di ispettore generale di amministrazione, mentre i prefetti erano titolari di prefettura e potevano esercitare, come i prefetti di 1^a classe, le funzioni di direttore generale e di ispettore generale di amministrazione.

L'articolo 47 conteneva la tabella delle retribuzioni e, cioè, con attuazione graduale delle date del 1^o gennaio 1971, del 1^o luglio 1972 e del 1^o dicembre 1972, il trattamento economico dei dirigenti, sicché, mediante il coordinamento di essa con i quadri dei ruoli organici dei dirigenti, allegati allo stesso provvedimento, si desumevano sette livelli di retribuzione, distinti nel modo seguente:

— *Primo livello*, non classificato nella tabella suddetta, ma inserito nella nota numero 1 — lettera a) — della tabella stessa, corrispondente all'ex parametro 850 e contemplante il trattamento riservato all'ex grado 1^o dell'ordinamento gerarchico, di cui al regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, con lo stipendio annuo lordo di lire 15.810.000, dal 1^o dicembre 1972;

— *Secondo livello*, classificato con la lettera A, corrispondente all'ex parametro 825, Ambasciatore, con lo stipendio annuo lordo di lire 14.010.000, dal 1^o dicembre 1972;

— *Terzo livello*, classificato con la lettera B, corrispondente all'ex parametro 772 — Prefetto di 1^a classe ed equiparati — e cioè, Ragioniere generale dello Stato, Ministro plenipotenziario di 1^a classe, Segretario generale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, Capo della polizia, Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, Direttore generale dei Monopoli di Stato, dell'ANAS, delle poste e delle telecomunicazioni, delle ferrovie dello Stato, con lo stipendio annuo lordo di lire 12.540.000, dal 1^o dicembre 1972;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— *Quarto livello*, classificato con la lettera C, corrispondente all'ex parametro 742 — Dirigente generale — e, cioè, Direttore generale delle amministrazioni dello Stato, Ministro plenipotenziario, Ispettore generale capo, Segretario generale del consiglio nazionale delle ricerche, Prefetto, Vice capo della polizia, Presidente di Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, Presidente del Consiglio superiore dell'agricoltura, Consigliere ministeriale, ecc. con lo stipendio annuo lordo di lire 10.200.000, dal 1° dicembre 1972;

— *Quinto livello*, classificato con la lettera D, corrispondente all'ex parametro 530 — Dirigente superiore — e, cioè, Ispettore generale, Consigliere ministeriale aggiunto, Vice prefetto, ecc., con lo stipendio annuo lordo di lire 5.000.000 dal 1° dicembre 1972, oltre l'indennità di funzione di lire 2.900.000;

— *Sesto livello*, classificato con la lettera E, corrispondente all'ex parametro 426 — Primo dirigente dopo due anni — e, cioè, Direttore di divisione, Vice Consigliere ministeriale, Vice prefetto ispettore, con lo stipendio annuo lordo di lire 4.160.000, dal 1° dicembre 1972, oltre l'indennità di funzione di lire 1.640.000;

— *Settimo livello*, pure classificato con la lettera E, corrispondente all'ex parametro 387 e concernente il trattamento economico iniziale del — Primo dirigente —, con lo stipendio annuo lordo di lire 3.560.000, dal 1° dicembre 1972, oltre l'indennità di funzione di lire 1.640.000.

L'articolo 48 precisava la natura della menzionata indennità di funzione, prevista per i dirigenti superiori e per i primi dirigenti, dichiarandola pensionabile, assoggettandola alla medesima disciplina dello stipendio, e facendole subire di quest'ultimo, in pari misura, la progressione, la sospensione, la riduzione o il ritardo.

L'articolo 50 sanciva il divieto, dal 1° dicembre 1972, di corrispondere ai funzionari dirigenti, anche se fuori ruolo, oltre all'indennità di funzione di cui all'articolo 47, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza, salvo che avessero avuto carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato, e dettava le disposizioni per il recupero di dette indennità, proventi e compensi, riscossi in relazione all'attività prestata nell'anno 1971 e sino al 30 novembre 1972.

Gli articoli da 51 a 58 fissavano le norme relative alla ristrutturazione delle carriere direttive, le quali venivano a comprendere, oltre le sopraelencate qualifiche dirigenziali, quelle di direttore aggiunto di divisione o equiparata, di direttore di sezione o equiparata, e di consigliere o equiparata. Si determinavano pure le modalità di promozione da direttore di sezione a direttore aggiunto di divisione ed il trattamento economico per quest'ultima qualifica.

Gli articoli da 59 a 76 contenevano le disposizioni finali e transitorie. Per quanto concerneva l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali, l'articolo 59 prevedeva che tutti gli impiegati civili, i quali, alla data del 1° gennaio 1971, rivestivano una qualifica con parametro di stipendio non inferiore a 742 fossero inquadrati, anche in soprannumero, con effetto dalla data medesima e nel rispetto dell'ordine di ruolo esistente nelle qualifiche di provenienza, come prefetti di 1^a classe o equiparati e come dirigenti generali, a seconda che provenissero rispettivamente da una qualifica con parametro 772 e 742.

Il successivo articolo 71 disponeva che i dirigenti generali conservassero la qualifica di direttore generale, acquisita in data anteriore all'entrata in vigore del decreto in argomento, anche se non esercitassero le funzioni dirigenziali, fissate dal precedente articolo 7.

L'articolo 59 statuiva pure che l'inquadramento nella qualifica di dirigente superiore, nei confronti degli ispettori generali, avvenisse, previo parere favorevole del Consiglio d'Amministrazione e secondo l'ordine di ruolo, anche in soprannumero. In quest'ultima ipotesi, sarebbero stati accantonati altrettanti posti nella qualifica di primo dirigente, con la precisazione che, durante il periodo in

cui i dirigenti superiori non avessero svolto funzioni dirigenziali di corrispondente livello, l'indennità di funzione sarebbe stata corrisposta nella misura prevista per la qualifica di primo dirigente.

Relativamente all'inquadramento degli impiegati con qualifica di direttore di divisione nella qualifica di primo dirigente, l'articolo 59 medesimo sanciva che esso fosse limitato, previo parere favorevole del Consiglio d'Amministrazione, e secondo l'ordine di ruolo, al numero dei posti disponibili dopo l'inquadramento degli ispettori generali, che, come s'è detto, sarebbe potuto avvenire anche in soprannumero.

L'articolo 60 dettava norme sulla ricostruzione dei ruoli organici delle carriere direttive, mediante la soppressione dei posti previsti per le qualifiche corrispondenti ai parametri di stipendio 772 e 742, (prefetti di 1^a classe o equiparati e direttori generali o equiparati). Le qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione venivano conservate ad esaurimento, entro i limiti di una autonoma, nuova consistenza organica, ed era, altresì, contemplata la rideterminazione degli organici delle qualifiche inferiori a primo dirigente (direttore aggiunto di divisione, direttore di sezione e consigliere), con appositi criteri che tenevano conto delle possibilità di carriera, previste dalle norme vigenti, e delle attuali dotazioni organiche. Agli effetti della gerarchia, veniva stabilito, con l'ultimo comma dello articolo 60, che dirigenti precedessero i funzionari delle qualifiche ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione o equiparati.

L'articolo 62 fissava la riserva di tutti i posti, che si fossero resi disponibili sino al 30 giugno 1975 nella qualifica di primo dirigente, dopo effettuato l'inquadramento di cui all'articolo 59, a favore degli impiegati direttivi delle qualifiche ad esaurimento, a cominciare da quella di ispettore generale o equiparata, mentre detta riserva si sarebbe ridotta al cinquanta per cento dei posti disponibili dal 1^o luglio 1975 al 31 dicembre 1980.

L'articolo 64 prevedeva l'inquadramento nelle carriere direttive di particolari categorie di personale delle carriere di concetto dei Ministeri dell'agricoltura e del lavoro e della previdenza sociale.

L'articolo 67 recava agevolazioni varie a favore dei dirigenti e del restante personale delle carriere direttive, che avessero chiesto il collocamento a riposo entro il 30 giugno 1973; in particolare e agli effetti dell'esodo volontario, gli ispettori generali e i direttori di divisione venivano assimilati rispettivamente ai funzionari con qualifica di dirigente superiore e primo dirigente.

L'articolo 73 prevedeva, con effetto dal 1^o dicembre 1972, la liquidazione delle pensioni ordinarie e degli assegni sostitutivi, nei confronti dei dirigenti sulla base del trattamento definitivo previsto dall'articolo 47, considerando, in ogni caso, l'indennità, di funzione corrispondente alla qualifica rivestita e prescindendo, quindi, dal precedente, effettivo esercizio di una funzione dirigenziale. Nei confronti, poi, dei funzionari delle qualifiche ad esaurimento, la liquidazione del trattamento pensionistico sarebbe avvenuta sulla base del trattamento economico che sarebbe ad essi spettato se, all'atto della cessazione dal servizio, avessero conseguito l'inquadramento a primo dirigente, ai sensi dell'articolo 62. Con effetto della stessa data del 1^o dicembre 1972, sarebbero stati riliquidati le pensioni e gli assegni sostitutivi nei confronti del personale direttivo, già in quiescenza, con qualifica non inferiore a direttore di divisione o equiparata, sulla base del trattamento economico definitivamente spettante ai dirigenti di corrispondente qualifica, secondo il quadro di equiparazione di cui all'allegato I, annesso al provvedimento in epigrafe.

L'articolo 74 stabiliva, infine, che, con il decreto previsto dal quarto comma dell'articolo 25 della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo sostituito dall'articolo 17 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, si sarebbe provveduto alla riduzione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, risultanti dalle tabelle allegate al decreto del Presidente della Repubblica in esame, per adeguarle alla nuova struttura degli uffici centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato, che sarebbe stata stabilita successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica stesso.

Il Segretario generale — Ufficio di controllo sugli atti del Governo — con foglio di osservazioni n. 1 72 del 18 luglio 1972, in via istruttoria, formulava alcuni rilievi sulla legittimità del provvedimento di cui trattasi, eccependo, fra l'altro, non essere chiaro come, essendosi dal Governo il 4 luglio 1972 chiesta al Parlamento la « proroga » dei termini per l'esercizio della delega, contemplata negli articoli 1

e 3 della legge n. 249 del 1968, nel testo sostituito dalla legge n. 775 del 1970, si fosse ritenuto di potere esercitare egualmente la delega, di cui ai successivi articoli 16 e 16-bis della stessa legge n. 249 del 1968, che si sarebbe dovuta estrinsecare « nell'osservanza ed in attuazione dei principi fissati negli articoli 1, 2 e 3 » della medesima legge di delega. Infatti, con i provvedimenti previsti da questi ultimi articoli, si sarebbe dovuta stabilire, preventivamente o contestualmente, la nuova struttura organizzativa e funzionale dei servizi centrali dei Ministeri e dei servizi periferici dello Stato, con la fissazione — previa loro individuazione — del numero delle direzioni generali, degli uffici centrali assimilabili, delle divisioni e degli uffici periferici, mentre, in attuazione della delega di cui all'articolo 16, si sarebbero dovuti correlativamente determinare le varie funzioni dirigenziali ed il numero dei dirigenti, soddisfacendo l'esigenza, sancita dall'articolo 16-lettera d), che quest'ultima entità non superasse il 10 per cento del numero degli uffici dirigenziali, come sopra prefissato.

Il Segretario generale osservava, pure, che l'articolo 47 aveva contemplato diversi livelli retributivi per la stessa funzione, come, ad esempio, per i prefetti e per il direttore generale, per il quale ultimo erano stati ipotizzati tre trattamenti economici, e che la determinazione delle funzioni dirigenziali era stata effettuata, esclusivamente tenendosi presenti i vecchi gradi dell'ordinamento gerarchico del 1923 o le preesistenti qualifiche e parametri delle carriere direttive, con l'ulteriore effetto di rendere incerto il criterio unitario di collegamento, posto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080.

Replicava la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sostenendo che:

1) la delega legislativa, contenuta negli articoli 16 e 16-bis della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo sostituito dall'articolo 12 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, si appalesava autonoma rispetto alle deleghe concesse con gli articoli 1 e 3 della stessa legge; infatti, gli articoli 16 e 16-bis contenevano tutti gli elementi, stabiliti dall'articolo 76 della Costituzione, per un valido esercizio della funzione legislativa delegata: determinazione di principi e criteri direttivi, tempo limitato ed oggetto definito; mentre il richiamo espresso ai principi, fissati negli articoli 1, 2 e 3, costituiva semplice integrazione dei principi e criteri direttivi contenuti negli articoli 16 e 16-bis, con i quali i primi si armonizzavano;

2) la qualifica di direttore generale non sempre era posta, senza alcuna eccezione, al vertice della funzione amministrativa, come era dimostrato dai casi del Ragioniere generale dello Stato, del Capo della polizia, dei prefetti di 1^a classe, dei direttori generali delle aziende autonome dello Stato;

3) il numero dei dirigenti era stato determinato in assoluta corrispondenza con il numero delle funzioni dirigenziali, non essendosi il legislatore delegato avvalso della facoltà di maggiorare gli organici sino al 10 per cento, e che, nel primo inquadramento nelle nuove qualifiche dirigenziali, non tutti i funzionari direttivi dei corrispondenti livelli avrebbero ottenuto tale inquadramento, essendo rimaste escluse oltre 4.400 unità, pari a circa il 39 per cento. Si metteva pure in evidenza che il Governo aveva tempestivamente sottoposto alle Regioni ed alle competenti Commissioni parlamentari consultive tutti gli schemi di riordinamento dei Ministeri, onde si pervenisse alla coeva emanazione dei relativi provvedimenti, ma che gli avvenimenti politici avevano impedito alle Commissioni di esprimere il loro parere, per cui motivi di opportunità avevano consigliato di dare, per intanto, attuazione all'autonoma delega ex articoli 16 e seguenti, con la salvezza, posta dall'articolo 74 del decreto in esame, di eliminare i posti dirigenziali che fossero risultati in eccedenza rispetto al numero degli uffici, determinato dopo l'esercizio della delega, conferita con gli articoli 1 e 3 della legge 249 del 1968.

Le argomentazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri non apparivano convincenti al Segretario generale della Corte.

Pertanto, gli atti, a norma di legge, venivano rimessi al Presidente della Corte, che deferiva lo esame del provvedimento alla Sezione del controllo, all'uopo convocata per l'adunanza odierna.

Nel corso di essa, il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Ufficio per la riforma della Pubblica Amministrazione —, ha ribadito le ragioni che hanno indotto ad adottare il provvedimento.

Considerato in

DIRITTO

Va premesso che, ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione, la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo: fra questi sono senz'altro da annoverare gli atti, con i quali il Capo dello Stato partecipa all'esercizio di una funzione sostanzialmente legislativa, come i decreti-legge e i decreti legislativi. Tale sindacato realizza una delle essenziali garanzie dello Stato di diritto e si pone quale elemento fondamentale di un armonico sistema di controlli.

Ove i decreti legislativi fossero sottratti al controllo della Corte dei conti, in deroga al citato articolo 100, secondo comma, della Costituzione, deriverebbe — come affermato anche dalle Sezioni Riunite della Corte nel parere n. 98 del 18 dicembre 1964 — grave indebolimento del fondamentale principio della legalità dell'azione governativa, dato che sulla legittimità dei decreti stessi non si potrebbe neppure esercitare, a differenza di quanto avviene per i decreti-legge, il controllo — benché politico, e non giuridico quale quello della Corte dei conti — delle Assemblee legislative.

Il controllo in questione trae giustificazione dal fatto che, trovando i decreti legislativi la loro fonte giuridica e i loro precisi limiti obbiettivi e temporali nella legge di delegazione (articolo 76 Costituzione), che rappresenta il parametro giuridico con il quale essi devono esser posti a raffronto, ai fini di accertare la piena rispondenza tra legge delegata e legge delegante, occorre che vi sia un organo neutrale — che la Carta Costituzionale ha individuato nella Corte dei conti —, il quale verifichi, in via preventiva e nell'interesse generale, che i decreti stessi non abbiano derogato al diritto obbiettivo, esulando dai limiti della delegazione.

Va, altresì, messo in evidenza il diverso ambito in cui, nella armonia degli ordinamenti, si dispiega, quale spontanea reazione alla illegittimità, la funzione di controllo, preventivo e globale, della Corte dei conti, rispetto a tutte le altre attività di garanzia, ivi compresa quella del sindacato sulla costituzionalità delle leggi, ognora connesse all'impulso, mediato o immediato, di parte e, pertanto, soggette, nella loro effettiva esplicazione, all'eventualità di tale impulso.

Analoghe considerazioni vennero svolte anche in sede parlamentare (Atti Camera dei Deputati — III legislatura —, seduta del 14 dicembre 1959, proposta di legge n. 1259), allorquando si affermò che: « Ove si sopprimesse il controllo in atto esercitato dalla Corte dei conti, non altrimenti si potrebbe porre rimedio al caso di difetto di quella conformità (alla legge delegante) — salvo il sindacato della Corte Costituzionale per i rari casi in cui fosse esperibile, non solo, ma venisse eccitato e consentito — che mediante l'approvazione, da parte delle Camere, di una nuova legge di modifica di quella delegata, alla quale frattanto non potrebbe essere disconosciuta piena efficacia ».

Tali argomentazioni hanno trovato autorevole conferma da parte della Corte Costituzionale, che, con sentenza n. 143 del 18 dicembre 1968, ha affermato: « . . . nell'articolo 100 della Costituzione e nel testo unico delle leggi sulla Corte dei conti è chiaro che il controllo investe gli atti, non in quanto siano amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della Pubblica amministrazione; tanto è vero che, proprio per questa provenienza, vi sono soggetti anche i decreti-legge e le leggi delegate e che gli altri decreti presidenziali vi sono sottoposti poiché « emanano » dai « Ministeri » (articolo 17 testo unico), cioè dal Governo: insomma, è la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare il c.d. riscontro. Cossicché, se è discutibile la configurazione della Corte dei conti, quale organo ausiliario « del Governo », non sembra dubbio che il suo controllo investa solo l'azione dell'esecutivo, della quale appunto è diretto a garantire la legalità: difatti, l'articolo 100 della Costituzione è posto entro il titolo III, dedicato al Governo, e il testo unico non conosce che i Ministri e le Amministrazioni dipendenti (articoli 15, 16, 17, 21 e articolo 1 legge 21 marzo 1953, n. 161) ».

Ciò posto, come si evince da quanto riferito in narrativa, ai fini del decidere, essenzialmente e preliminarmente, si pone una questione d'ordine generale e, cioè, se la delega, conferita al Governo con gli articoli 16 e 16-bis della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo sostituito o modificato dalla

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge 28 ottobre 1970, n. 775, sia autonoma da quella contenuta negli articoli 1 e 3 della stessa legge delegante.

Per la risoluzione del problema, occorre, anzitutto, procedere ad una disamina delle citate disposizioni, coordinandole con tutto il complesso normativo, attinente alla riforma dell'Amministrazione dello Stato ed alla disciplina della dirigenza statale.

È da precisare, quindi, che l'articolo 16 della già citata legge n. 249, nel testo sostituito dall'articolo 12 della legge n. 775, nel conferire al Governo la delega ad emanare, entro il 30 giugno 1972, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, allo scopo di stabilire una nuova disciplina delle funzioni dirigenziali, anche in armonia con la realizzazione del decentramento regionale, disponeva che tale nuova disciplina « nell'osservanza ed in attuazione dei principi fissati negli articoli 1, 2 e 3 » della medesima legge, avrebbe dovuto prevedere, tra l'altro, *la determinazione delle funzioni dirigenziali dei funzionari preposti agli uffici centrali o periferici dei diversi livelli e le loro attribuzioni*. In sede di attuazione della delega, di cui al menzionato articolo 16, avrebbero dovuto essere definiti *i capi delle direzioni generali e degli uffici centrali equiparati e superiori, delle divisioni*, nonché *i capi degli uffici periferici* ed avrebbe dovuto essere statuita *l'attribuzione di poteri decisionali*, anche definitivi, ai capi degli uffici sopraindicati. Avrebbe dovuto essere pure determinato *il numero dei dirigenti*, tale che esso non superasse quello degli uffici cui gli stessi potessero essere preposti, aumentato del 10 per cento. Si sarebbero fissate le modalità di conferimento delle funzioni dirigenziali, con la regolamentazione dei peculiari aspetti dello stato giuridico dei dirigenti; si sarebbero precisate le nuove denominazioni, da attribuire alle qualifiche dirigenziali, e dettate le norme transitorie, dirette ad attuare il graduale passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, tra cui quelle, intese a favorire l'esodo volontario ed a stabilire la struttura della residua carriera direttiva, inferiore a quella dirigenziale.

Con il successivo articolo 16-bis della legge delegante, il Governo veniva autorizzato ad emanare, contemporaneamente a quelle di cui al precedente articolo 16, norme aventi valore di legge ordinaria, per stabilire il trattamento economico dei funzionari direttivi, aventi qualifiche di direttore generale o equiparata e superiore, trattamento, che, mediante la realizzazione dello stipendio onnicomprensivo, avrebbe attuato il principio della chiarezza retributiva, con la previsione, tra l'altro, del divieto di percepire indennità, proventi e compensi, a qualsiasi titolo in connessione con la carica, salvo che avessero avuto carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato. A norma dello stesso articolo, il trattamento economico dei funzionari, preposti agli altri livelli dirigenziali inferiori (ispettori generali e direttori di divisione), sarebbe stato ispirato al principio della chiarezza retributiva e sarebbe consistito in due voci, l'una costituita dallo stipendio base, l'altra da una indennità di funzione, *connessa all'effettivo esercizio delle funzioni dirigenziali, sostitutiva* di tutte le indennità, proventi e compensi spettanti a qualsiasi titolo in connessione con la carica, salvo che avessero avuto carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato.

Lo stesso articolo 16-bis recava che, comunque, *il nuovo trattamento economico non avrebbe avuto attuazione prima del conferimento della funzione dirigenziale*.

Occorre, ora, esaminare quali fossero i principi fissati dagli articoli 1, 2 e 3 della legge in argomento e che il Governo avrebbe dovuto attuare, in sede di utilizzazione della delega di cui agli articoli 16 e 16-bis, allo scopo di appurare se fosse presupposto indispensabile, per lo svolgimento del potere delegato di cui a queste ultime due disposizioni, il preventivo o contestuale esercizio della delega contemplata dai cennati articoli 1 e 3.

A tale scopo, è da tenere presente che l'articolo 1 delegava il Governo ad emanare, entro il termine del 30 giugno 1972, decreti aventi valore di legge ordinaria per la revisione dell'ordinamento dei servizi centrali dei Ministeri, in modo da: 1) *ridurre il numero delle direzioni generali*, degli uffici centrali assimilabili e *delle divisioni*, in conseguenza del trasferimento alle Regioni delle attribuzioni degli organi centrali dello Stato nelle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, nonché della delega alle Regioni stesse dell'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'articolo 118 — secondo comma — della stessa Costituzione; 2) *contenere le direzioni generali*, gli uffici *centrali assimilabili e le divisioni nel numero strettamente indispensabile* e, comunque, non superiore a quello esistente al 31 maggio 1970, *sopprimendo* quelli non rispondenti ad un rigoroso criterio di funzionalità

e prescindendo dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive; 3) attribuire le competenze alle direzioni generali, agli uffici centrali assimilabili e alle divisioni per distinti rami di attività, definendo le competenze delle unità organiche, costituite, ai sensi delle vigenti leggi, da più uffici centrali, assimilabili alle direzioni generali, e riordinando gli uffici centrali autonomi, attualmente esistenti, non assimilabili alle direzioni generali; 4) riordinare i servizi ispettivi; 5) eliminare, nella revisione dello ordinamento dei servizi dei Ministeri, le duplicazioni di uffici e servizi fra più Dicasteri, in base al criterio della prevalente competenza; 6) riordinare, con criteri analoghi a quelli sopra descritti, la Ragioneria generale dello Stato e gli uffici centrali e periferici da essa dipendenti.

Il successivo articolo 2 dettava le modalità per la fissazione del numero e delle competenze delle divisioni e delle sezioni, stabilendo pure che gli uffici periferici, equiparati a direzioni generali, anche ai fini della determinazione delle qualifiche dei funzionari da proporre alla loro direzione, sarebbero stati ordinati anch'essi in divisioni o uffici equiparati, e questi in sezioni, mentre il numero delle une e degli altri, presso gli uffici periferici, sarebbe stato determinato negli stessi modi previsti per gli uffici delle Amministrazioni centrali.

Inoltre, l'articolo 3 delegava il Governo ad emanare, sempre entro il 30 giugno 1972, decreti aventi valore di legge ordinaria, per il riordinamento dei servizi periferici dello Stato, riducendo il numero dei relativi uffici, in conseguenza del trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative, ed attribuendo agli uffici medesimi dello Stato larghi poteri decisionali e tutte le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle che attenessero ad affari d'interesse nazionale o internazionale o che avessero comportato un rilevante impegno di spesa.

L'articolo 3-bis fissava, infine, il criterio che, nel riordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche, si configurassero le competenze dei vari uffici in modo che si realizzasse, nei confronti dei capi di uffici equiparati, « una sostanziale parità qualitativa di attribuzioni, di compiti e di responsabilità anche in relazione alla eguaglianza di retribuzione complessiva, prevista dalle lettere a) e b) dello articolo 16-bis ».

Ora, non è chi non veda come la riduzione delle direzioni generali, degli uffici centrali assimilabili, delle divisioni nonché degli uffici periferici, in conseguenza del trasferimento e della delega di funzioni dello Stato alle Regioni; il contenimento degli uffici predetti nel numero strettamente indispensabile, in base ad un rigoroso criterio di funzionalità; l'attribuzione agli uffici stessi delle competenze per distinti rami di attività, concernenti materie e compiti omogenei; la definizione delle competenze delle unità organiche costituite, ai sensi delle vigenti leggi, dagli uffici centrali assimilabili alle direzioni generali, nonché le competenze di questi ultimi uffici ed il riordinamento degli uffici centrali autonomi attualmente esistenti, non assimilabili alle direzioni generali; il riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e degli uffici centrali e periferici da essa dipendenti, ecc., costituiscano operazioni propeedeutiche e, quindi, un « prius » logico, oltretutto giuridico, rispetto alla determinazione del numero dei funzionari, investiti della dirigenza degli uffici predetti ai diversi livelli, ed al conferimento ai medesimi delle funzioni dirigenziali, conferimento, che, a sua volta, si pone come condizione indispensabile per l'attribuzione del nuovo trattamento economico, come statuisce l'articolo 3-bis della legge di delega.

Dell'assunto precedente si ha testuale conferma nell'articolo 16 — secondo comma — lettera d) della legge di delega, là dove si prescrive che il numero dei dirigenti non superi quello degli uffici dirigenziali, determinato dai precedenti articoli 1 e 3, aumentato del 10 per cento, nonché nell'articolo 16-bis, penultimo comma, in cui si stabilisce che il nuovo trattamento economico sia attribuito « non prima del conferimento della funzione dirigenziale », perché non vi può essere nuovo trattamento economico, se prima non si definiscano gli uffici dirigenziali dell'Amministrazione dello Stato e non vi sia preposizione agli stessi.

Sta di fatto che la delega, contenuta negli articoli 1 e 3 della legge n. 249 del 1968, non ha trovato attuazione e, di conseguenza, è venuto meno il primo dei presupposti, logicamente e giuridicamente necessari, per l'emanazione delle norme che riguardano la fissazione del numero dei dirigenti, ovviamente ancorato alla determinazione del numero degli uffici dirigenziali, previa loro puntuale individuazione.

Nè tale pregiudiziale obiezione può essere superata dalla riserva, contenuta nell'articolo 74 del provvedimento in esame, di provvedere, con il decreto previsto dal quarto comma dell'articolo 25 della legge n. 249 del 1968, alla riduzione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, per adeguarle alla nuova struttura degli uffici centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato, da stabilire successivamente all'entrata in vigore del provvedimento, oggetto del rilievo, essendo evidente che l'anzidetta, successiva revisione, oltre a non eliminare il vizio logico, connesso con l'attuale carenza del presupposto indispensabile per la corretta formazione delle tabelle dirigenziali, sovverte radicalmente i principi direttivi della riforma, dettati dal legislatore delegante. D'altra parte, si osserva che il mezzo normativo, cui rinvia il citato articolo 74 per provvedere a siffatta revisione, è preordinato alla realizzazione di ben diverse esigenze e finalità, e, cioè, ad eventuali modificazioni dei ruoli organici di una o più Amministrazioni, *in relazione al mutare delle esigenze dei servizi ed alla ulteriore delega di funzioni amministrative statali alle Regioni*, e non per adeguare gli organici dei dirigenti alla nuova struttura delle Amministrazioni dello Stato, quale risultante dopo l'esecuzione della delega, prevista dagli articoli 1 e 3, e per l'esercizio della quale il Governo ha chiesto la proroga dei termini, con il disegno di legge n. 114 — Atti Senato.

I rilievi di carattere pregiudiziale sopra ampiamente svolti, dai quali emerge chiaramente l'illegittimità del decreto in epigrafe, renderebbero ultroneo l'esame delle singole disposizioni in esso contenute.

Il Collegio ritiene, tuttavia, opportuno, per completezza d'indagine, segnalare, qui di seguito, le disposizioni del provvedimento, che appaiono in più aperto contrasto con i principi e criteri direttivi fissati dal legislatore.

1) Articolo 1 — secondo comma — e tabella III; quadro A. Sono stati previsti uffici periferici superiore alle direzioni generali. Ciò è in contrasto con il combinato disposto delle norme che seguono. Infatti, è ben vero che l'articolo 16 — secondo comma — alle lettere c) — n. 1 — ed e), menziona, con espressione generica, i « capi delle direzioni generali e degli uffici centrali e periferici equiparati e superiori », ma non è men vero che lo stesso articolo, alla lettera b), prescrive la « definizione dei capi delle direzioni generali e degli uffici centrali equiparati e superiori, delle divisioni, nonché dei capi degli uffici periferici . . . », di guisa che *il riferimento del termine « superiori » va inteso nei confronti dei soli uffici centrali*.

Quanto sopra è confermato dall'articolo 2 — quinto comma — della legge di delega, che recita testualmente: « *Gli uffici periferici, equiparati a direzioni generali, sono ordinati in divisioni o uffici equiparati e questi in sezioni* ».

2) Articolo 4 — Non sono state definite ed enucleate le funzioni di livello superiore a quello del dirigente generale, in violazione degli articoli 1 e 16 — lettere b) e c) — della legge di delega.

3) Articolo 47 — La tabella delle retribuzioni è stata attuata, con riferimento ai gradi dello ordinamento gerarchico, istituito con il regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, e non sulla base della diversità delle funzioni dirigenziali, in violazione dell'articolo 3-bis della legge di delega, secondo il quale, a parità di funzione, sarebbe dovuta corrispondere una eguale retribuzione complessiva. Invece, è dato riscontrare che, per l'esercizio della stessa funzione (ad esempio, quella di direttore generale), sono previsti diversi livelli retributivi, non con riferimento al criterio funzionale, bensì alla tradizione o all'anzianità — e ciò in contrasto anche con l'articolo 1 — n. 2 — della legge di delega, che impone di prescindere « dai profili di carriera ».

Tale pluralità di livelli retributivi appare in contrasto con la legge di delega

È pur vero, infatti, che gli articoli 16 e 16-bis prevedono la possibilità di individuare funzioni superiori a quelle di direttore generale o equiparate, ma tale nozione di « superiorità » trova contenuto e limiti nelle norme deleganti, di guisa che non può trarre la sua giustificazione dal sistema preesistente, oggetto appunto della riforma, o, comunque, da considerazioni estranee ai principi della delega.

Ciò posto, va evidenziato come i rapporti tra le varie funzioni siano chiaramente configurati nel numero 3 dell'articolo 1 della legge 18 marzo 1968, n. 249, così come modificato dalla legge 28 ot-

tobre 1970, n. 775, là dove si precisa che alle direzioni generali, agli uffici centrali assimilabili ed alle divisioni si sarebbero dovute attribuire *competenze per distinti rami di attività*, concernenti materie e compiti *omogenei*. Ora, da tali premesse, si enuclea il modello organizzativo, tipico, d'altronde, dei sistemi amministrativi, in base al quale ogni ripartizione funzionale ha competenza in un proprio ambito omogeneo, per cui la differenza tra le funzioni inferiori e quella superiore consiste nel più ampio settore di attribuzioni riservato a quest'ultima, la quale ricomprende le prime, secondo un diverso criterio di omogeneità, e, cioè, attraverso un graduale passaggio dal particolare al generale. Ne consegue, pertanto, che il rapporto tra le varie funzioni, come delineato dalla legge di delega, si sarebbe dovuto estrinsecare in una sovraordinazione gerarchica o funzionale, in cui si concreta, per l'appunto, il concetto di « superiorità ».

Per contro, il provvedimento delegato, come precisato in narrativa, fraziona la medesima funzione in diversi livelli retributivi, specie nell'ambito della qualifica di dirigente generale, e, per giunta, non motivando tale frazionamento o ponendovi a base criteri estranei a quello della sovraordinazione, quale, ad esempio, quello della maggior o minor importanza della sede, che, oltretutto, si risolve in un rinvio alla valutazione discrezionale della Amministrazione.

Le considerazioni che precedono valgono pure ad evidenziare l'illegittimità della determinazione di due distinti livelli retributivi — l'uno, iniziale, l'altro, conseguibile dopo due anni di anzianità — per la stessa funzione di primo dirigente.

Inoltre, sono state stabilite decorrenze, per l'attribuzione degli stipendi ed indennità di funzione ai dirigenti, anteriori al conferimento delle relative funzioni, in violazione del penultimo comma dell'articolo 16-*bis* della legge di delega.

4) Articolo 48 — La dichiarata pensionabilità dell'indennità di funzione si appalesa in contrasto con il carattere del tutto eventuale e temporaneo di essa, dovendo la cennata indennità essere corrisposta, in armonia con l'articolo 16-*bis* — lettera *b*) —, soltanto in connessione « all'effettivo esercizio di funzioni dirigenziali ». Proprio da tale contrasto traggono origine, tra l'altro, le ulteriori illegittimità evidenziate ai successivi nn. 15, 16 e 17.

Inoltre, la detta indennità viene equiparata totalmente allo stipendio, di cui assume, in pari misura, la progressione (gli scatti biennali, di cui al quarto comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079), la sospensione, la riduzione o il ritardo; in tal modo, la distinzione dell'indennità in parola dallo stipendio, imposta dall'articolo 16-*bis* della legge di delega, viene resa del tutto nominalistica.

5) Articolo 59 — primo e secondo comma — L'istituto del soprannumero contrasta con il principio informatore della legge di delega, fondato sulla creazione di qualifiche funzionali (articolo 16 — lettera *a*) —) e sulla rigida determinazione del numero dei dirigenti (articolo 16 — lettera *d*) —).

6) Articolo 59 — secondo comma —. L'indennità di funzione, che dovrebbe essere connessa — come già detto — all'esercizio effettivo di funzioni dirigenziali (articolo 16-*bis* — lettera *b*) — della legge di delega), viene corrisposta ai dirigenti superiori, sia pure nella misura ridotta spettante ai primi dirigenti, anche quando i primi non svolgano funzioni dirigenziali.

7) Articolo 59 — terzo comma —. Contiene il riferimento alla classe di stipendio, ancorata al principio dell'anzianità, che è in contrasto con il criterio funzionale, come precisato al precedente n. 3.

8) Articolo 60 — Le disposizioni, che innovano alla dotazione organica prevista dalla vigente normativa, non tengono conto che si sarebbe dovuto procedere alla rideterminazione dei posti di organico, per ogni qualifica della carriera direttiva, a seguito del trasferimento di personale dello Stato alle Regioni, giusta l'articolo 25 — primo comma — n. 1, della legge di delega, l'articolo 17 — lettera *c*) — della legge 16 maggio 1970, n. 281, ed i decreti del Presidente della Repubblica da n. 1 a n. 11 del 1972.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9) Articolo 64 — secondo comma —. La norma è al di fuori delle previsioni della delega, attribuita con il ripetuto articolo 16, che si riferisce alla nuova disciplina delle « funzioni dirigenziali », con possibilità di ristrutturare la « residua carriera » direttiva inferiore. Invero, il personale contemplato nella disposizione in esame, che dirige gli ispettorati compartimentali o provinciali dell'alimentazione, appartiene alla carriera di concetto. Detto personale non ha titolo, quindi, ad ottenere, in questa sede, l'inquadramento in soprannumero nella carriera direttiva.

10) Articolo 64 — terzo comma —. Valga quanto osservato al numero precedente, in quanto il personale qui contemplato, al quale l'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, in considerazione delle funzioni esercitate di vice direttore, di capo servizio presso gli uffici del lavoro e massima occupazione o di capo sezione ministeriale, aveva conservato le funzioni dirette predette, appartiene, ad ogni effetto, alla carriera di concetto.

11) Articolo 67 — terzo comma —. Non è giustificato il riferimento alla seconda classe di stipendio per il primo dirigente (vedere osservazioni sub 3 e 7).

12) Articolo 68 — secondo e terzo comma —. Non è legittima, perché fuori della delega, la inclusione nell'articolo in argomento delle disposizioni, concernenti il personale operaio e quello non di ruolo.

13) Articolo 68 — ultimo comma —. L'equiparazione del personale, transitato alle Regioni, a quello statale, ai fini della partecipazione ai concorsi di ammissione nelle carriere delle magistrature amministrative, eccede la delega.

14) Articolo 71 — secondo comma —. Viene prevista la conservazione della qualifica di direttore generale, anche senza l'esercizio di funzioni dirigenziali, in violazione dell'articolo 1 — n. 2 — della legge di delega.

15) Articolo 73 — primo comma —. L'indennità di funzione, in sede di liquidazione di pensione ai dirigenti, viene ad essere considerata corrispondente, *in ogni caso*, alla qualifica rivestita, non tenendosi conto dell'eventuale esercizio di funzione dirigenziale inferiore, previsto dall'articolo 59 — secondo comma — ultima parte del decreto in esame.

16) Articolo 73 — secondo comma —. Viene attribuita per la prima volta, al momento del collocamento a riposo, l'indennità di funzione agli impiegati delle qualifiche ad esaurimento, che non sono dirigenti, di tal che, tra l'altro, un assegno, che non fa parte del trattamento economico in costanza di servizio, viene posto a base della pensione. Inoltre, all'ispettore generale e al direttore di divisione del ruolo ad esaurimento si liquida una identica pensione, quella di primo dirigente, senza tener conto della qualifica diversa.

17) Articolo 73 — terzo comma —. Si prevede la riliquidazione delle pensioni a favore del personale direttivo, con qualifica non inferiore a direttore di divisione, sulla base del trattamento economico spettante ai dirigenti di corrispondente qualifica, secondo il quadro di equiparazione di cui all'allegato I, annesso al decreto in esame, senza che detto personale abbia mai svolto funzioni dirigenziali. La norma è pure in contrasto con la disposizione di cui al secondo comma dello stesso articolo 73, che accomuna, agli effetti della liquidazione della pensione, gli ispettori generali e i direttori di divisione dei ruoli ad esaurimento. Quindi, gli ispettori generali in posizione di quiescenza avrebbero un trattamento più favorevole rispetto agli ispettori generali del ruolo ad esaurimento, che vedrebbero la propria pensione liquidata, come primi dirigenti e non come dirigenti superiori.

18) Tabella XII — Quadro L —. Dirigenti amministrativi e tecnici dell'Azienda delle ferrovie dello Stato.

Il ruolo dei dirigenti dell'Azienda autonoma ferroviaria è stato considerato unitariamente, per amministrativi e tecnici, a differenza di quanto operato per gli analoghi quadri, relativi alle restanti branche dello stesso Dicastero dei trasporti. Evidentemente, non s'è tenuto conto che, con legge 29 ot-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tobre 1971, n. 880, successiva alla legge 775 del 1970, l'organico in questione, prima unitario, è stato ripartito in tre distinte piante o carriere, una degli ingegneri ed architetti, una dei medici, una per le altre specializzazioni professionali. Ora, anche se la legge 880 del 1971 non ha esteso la suddetta tripartizione alle qualifiche di alto vertice (direttori centrali e compartimentali e qualifiche superiori), non si può prescindere dalla istituzione di distinti quadri.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, non è dato alla Sezione ritenere conforme a legge il decreto in epigrafe.

P. Q. M.

ne ricusa il visto e la registrazione.

L'ESTENSORE
F.to L. Caruso

IL PRESIDENTE
F.to E. Greco

Deliberazione n. 496

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 31 ottobre 1972.

Visti gli ordini di accreditamento nn. 1 e 4 in data 15 febbraio 1972, emessi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sul capitolo 1341 R, in favore, rispettivamente, dei Commissari del Governo per le Regioni Basilicata, Molise, Lombardia e Toscana, per il pagamento — in conto residui del corrente esercizio — di gettoni di presenza e indennità di missione relativi all'esercizio 1971, a membri delle Commissioni di controllo sugli atti delle Amministrazioni delle dette Regioni;

viste le osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con foglio di rilievi n. 22 in data 6 marzo 1972;

vista la risposta dell'Amministrazione in data 14 luglio 1972;

vista la relazione in data 15 settembre 1972 del Consigliere delegato al controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

vista l'ordinanza del 19 ottobre 1972, con la quale il Presidente della Corte ha convocato per l'adunanza odierna la Sezione del controllo deferendole la pronunzia sul visto e sulla registrazione degli ordini di accreditamento suddetti;

vista la nota, in pari data, con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero del tesoro;

visto l'articolo 1 della legge 31 marzo 1953, n. 161;

udito il Consigliere relatore, Prof. Francesco Monteni;

sentiti i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

non comparso il rappresentante del Ministero del tesoro;

Ritenuto in

FATTO

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 10 dicembre 1971, veniva disposta, in favore degli esperti nelle discipline amministrative, di cui alla lettera *d*) dell'articolo 41, secondo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, la corresponsione di un gettone di presenza dell'importo di lire 5.000 per ciascuna giornata di partecipazione alle sedute delle Commissioni di controllo sugli atti delle Amministrazioni regionali, sulla base del disposto dell'articolo 2 della legge 5 giugno 1967, n. 417.

Con rilievo n. 5 del 24 gennaio 1972 l'Ufficio controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio osservava che l'articolo 44 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, prevede, per gli esperti suddetti, unicamente la corresponsione di una « indennità » per ogni giornata di seduta, indennità che ha carattere diverso e più ampio del gettone di presenza di cui alla citata legge n. 417 del 1967, e che, in ogni caso, la misura e le modalità di corresponsione dell'indennità medesima avrebbe dovuto essere fissata dal regolamento (all'epoca ancora da emanare), previsto dal secondo comma del citato articolo 44. In conseguenza, l'utilizzazione, sia pure in via provvisoria, delle norme generali sui gettoni di presenza appariva illegittima.

A tale rilievo non è stata data risposta dalla Presidenza del Consiglio, ma sono pervenuti all'Ufficio di controllo alcuni ordini di accreditamento in relazione ai quali si è riproposta la questione del trattamento economico delle commissioni in parola.

Tali atti sono stati restituiti, con foglio di rilievo del 6 marzo 1972, all'Amministrazione, alla quale si è fatto osservare: che agli « esperti » — non poteva essere corrisposta che l'indennità di cui al secondo comma dell'articolo 44 della legge n. 62; che la non ancora intervenuta emanazione del regolamento non rendeva legittima la concessione « medio tempore » dei gettoni di presenza previsti da altre disposizioni di legge, ossia dal decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1957, n. 5 e dalla legge 5 giugno 1967, n. 417; che i dipendenti dello Stato, membri delle predette Commissioni, non hanno diritto né a gettoni di presenza, in quanto lo specifico compenso per ogni seduta è attribuito, dal citato articolo 44, soltanto ai membri esterni (esperti), né ad indennità di missione, ove si consideri che, a norma dell'articolo 42 della stessa legge n. 62 del 1953, i membri effettivi di cui alle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 41 sono esonerati da ogni obbligo di servizio presso l'Amministrazione cui appartengono.

Nella risposta al rilievo del 6 marzo 1972, è stato dedotto, dalla Presidenza del Consiglio, quanto segue:

a) Il legislatore, corrispondendo alla esigenza di assicurare il miglior funzionamento degli organi di controllo da ogni obbligo di servizio presso l'Amministrazione di appartenenza (articolo 42 della legge n. 62 del 1953), non avrebbe inteso affievolire il soddisfacimento di quella esigenza facendo discendere dalla norma citata conseguenze economiche immediatamente negative per le persone designate, tanto più che la norma non ha mutato di per sé la posizione di stato dei funzionari chiamati a far parte delle Commissioni di controllo.

b) Gli articoli 41 e seguenti della legge n. 62 del 1953 non conterrebbero alcun obbligo per i funzionari statali membri delle Commissioni di trasferirsi nelle sedi delle rispettive Commissioni. Essi, per il periodo anteriore al collocamento fuori ruolo, dovrebbero ritenersi ancora a disposizione della Amministrazione di appartenenza, per cui ne discenderebbe che quando l'Ufficio di appartenenza abbia sede in località diversa dalla sede della Commissione di controllo, l'indennità di missione, per i giorni di convocazione, non possa non essere corrisposta.

Per il periodo successivo al collocamento fuori ruolo la conclusione sarebbe analoga.

c) Il gettone di presenza, disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1956, n. 5, e successive modificazioni ed integrazioni, sarebbe previsto per qualsiasi Commissione, Comitato, Collegio comunque denominato, operante nell'Amministrazione dello Stato, anche se abbia carattere permanente e svolga funzioni che non siano consultive.

L'Amministrazione, ha infine, messo in evidenza che, per quanto riguarda il gettone di presenza, per i membri « esperti » il predisposto regolamento di cui all'articolo 44 della legge n. 62, avrebbe previsto, il loro favore, dei gettoni di presenza dell'importo di lire 20.000 per ogni giornata di partecipazione alla seduta, oltretutto, l'eventuale trattamento di missione nella misura prevista per i dipendenti dello Stato con qualifica di direttore generale.

Per tutte le sovraespresse considerazioni ha insistito « in attesa di una organica disciplina normativa di tutta la materia », per la registrazione degli ordini di accreditamento avanti indicati.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le argomentazioni dell'Amministrazione, non sono apparse atte a superare i motivi di perplessità esposti nei rilievi dell'ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio, che ha pertanto promosso, sulla vertenza, l'intervento della Sezione del controllo, al cui esame è stata deferita nella adunanza odierna.

Nel corso della stessa, il Consigliere prof. Molteni, avendone ricevuto incarico dal Presidente, ha riferito sull'argomento, nell'assenza del Consigliere delegato al controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio.

Il rappresentante di quest'ultima ha, nell'occasione ribadito le ragioni già portate a sostegno della legittimità dei titoli di spesa approntati dalla Presidenza del Consiglio, sottolineando l'importanza del problema del trattamento economico dei componenti delle Commissioni di controllo sulle Amministrazioni regionali, segnatamente dei membri effettivi dipendenti dello Stato, i quali, per attendere a compiti nuovi per la pubblica Amministrazione, devono affrontare indubbi disagi e non lievi oneri finanziari.

La Sezione osserva in

DIRITTO

La questione in merito alla quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi — e la cui portata applicativa viene a ridursi con l'entrata in vigore del regolamento previsto dall'articolo 44 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 disciplinante parte della materia — consiste nello stabilire se possano legittimamente corrispondersi agli esperti e funzionari (nonché al Magistrato della Corte dei conti) componenti — in qualità di membri effettivi delle Commissioni di controllo sulle Amministrazioni regionali, le indennità di missione ed i gettoni di presenza di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5 ed alla legge 5 giugno 1967, n. 417. Una questione, adunque, circoscritta, atteso che gli ordini di accreditamento, cui si è fatto cenno in epigrafe, figurano nella specie emessi affinché possa farsi luogo al pagamento dei soli emolumenti di cui trattasi (si prescinde, pertanto in questa sede, da ogni altro trattamento accessorio, quale, ad esempio, quello corrispondente ai premi in deroga, allo straordinario, alla c.d. indennità di comando, ecc.).

Ai fini del decidere è d'uopo richiamare, in via preliminare, le speciali disposizioni di legge concernenti il trattamento economico dei membri delle commissioni in discorso nonché le norme ed i principi che regolano, in generale e per le particolari implicazioni del caso, la materia dei gettoni di presenza e la indennità di missione.

In base all'articolo 41 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è costituita, nel capoluogo di ogni regione, una commissione di controllo formata: *a)* dal commissario del Governo, presidente, e *b)* da un magistrato della Corte dei conti; *c)* da tre funzionari dei ruoli civili dell'Amministrazione dello Stato; *d)* da due esperti nelle discipline amministrative, prevedendosi, inoltre l'intervento, in seno alla Commissione di tre membri supplenti, uno per ciascuna delle categorie di cui alla lettera *b)*, *c)* e *d)*.

Ai termini dell'articolo 42 della medesima legge, i membri effettivi della Commissione di controllo di cui alle lettere *b)* e *c)* del precedente articolo, sono esonerati da ogni obbligo di servizio presso l'Amministrazione cui appartengono.

Il seguente articolo 44 stabilisce che agli esperti nelle discipline amministrative nominati membri delle commissioni in parola è attribuita una indennità, per ogni giornata di seduta, nella misura e con le modalità da determinarsi nel regolamento.

In base all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 170, i membri effettivi delle ripetute commissioni di controllo sono collocati fuori ruolo.

Queste le poche norme di settore, la cui lettura induce a formulare alcune prime considerazioni. Nel mentre il legislatore esplicitamente prevede l'attribuzione di un'indennità retributiva del lavoro che gli « esperti », estranei all'Amministrazione svolgono presso le Commissioni, tace del tutto circa le competenze dei « membri effettivi » dipendenti dello Stato. Il silenzio, in proposito, sembra voluto e significativo, tanto più che la norma sulla retribuzione degli esperti segue immediatamente quella

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che, esonerando da ogni servizio nell'Amministrazione di appartenenza i detti membri effettivi, delinea, nei loro confronti un'attività, in seno alle Commissioni del controllo, sostitutiva di quella istituzionale propria del magistrato della Corte e dei funzionari statali.

Il compenso da attribuire agli esperti è testualmente denominato « indennità », emolumento la individuazione del quale è demandata al potere regolamentare del governo non solo « quoad mensuram » ma anche per quanto attiene alle sue modalità, potendo da questa circostanza dedursi la difficoltà, se non la impossibilità per l'interprete, di costruire la disciplina dell'indennità stessa per via analogica ed « integrativa ».

Rimane ora da richiamare le norme — ed i criteri che sono d'ausilio per interpretarle — vigenti nella materia dei gettoni di presenza e della indennità di missione.

Tanto il decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5 che la legge 5 giugno 1967, n. 417, definiscono, con espressione assai lata ed omnicomprensiva, le figure soggettive collegiali la cui partecipazione da titolo a soggetti (menzionati anch'essi con locuzione parimenti generica ed omnicomprensiva) a fruire di un gettone di presenza per ogni seduta dei consessi medesimi. Questi, di fatti, sono indicati come commissioni, consigli, comitati o collegi, ed i componenti degli stessi sono identificati nei funzionari dello Stato e in persone esperte, estranee all'Amministrazione che comunque collaborino, presso di esse, alla sua attività.

È evidente che il legislatore non ha richiesto, con discriminazioni restrittive ai fini della percezione del gettone di presenza, che i consessi in parola debbano porsi nell'ordinamento come strutture temporanee anziché permanenti, né, agli stessi fini, appare aver preteso che i consessi debbano necessariamente svolgere attività di natura amministrativa (e non di controllo) ed operare solo nell'ambito dei Ministeri (e non anche presso enti ed organismi facenti parte, indirettamente, dell'apparato organizzatorio generale della pubblica amministrazione).

Ma è altrettanto evidente e non sembra disconoscibile, risalendo alla « ratio » informativa del gettone di presenza, che, perché un soggetto possa legittimamente aspirarvi, egli deve svolgere una attività additiva e complementare rispetto a quella da lui svolta presso l'Amministrazione in cui di solito lavora o nel campo delle attività professionali private; tale cioè da giustificare l'attribuzione di un compenso che si viene ad aggiungere allo stipendio ed ai proventi professionali.

Riguardo, poi, all'indennità di missione, mette conto di ricordare come presupposti indispensabili a che essa possa essere concessa al pubblico impiegato ed all'estraneo all'Amministrazione, sono, rispettivamente che il primo, l'impiegato, presti servizio fuori della propria ordinaria sede di servizio e che, per il secondo, l'Amministrazione interessata determini, con un procedimento particolare, prevedente il concerto con il tesoro, il trattamento di missione a quegli spettante (vedi articolo 25 della legge 15 aprile 1961, n. 291).

Un altro importante concetto va tenuto presente per un'adeguata impostazione e risoluzione di uno dei problemi da definire.

Questo concetto è che, se non può revocarsi in dubbio che l'esonero dal servizio presso l'Amministrazione di appartenenza affinché si presti servizio presso altra Amministrazione, ubicata in sede diversa dalla propria non implica, di per sé e di necessità, il trasferimento dell'impiegato presso questa ultima, non è men vero che, poiché, a termini dell'articolo 12 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, l'impiegato deve risiedere dove ha sede l'ufficio al quale è destinato, nella ipotesi testè configurata, — corrispondente al caso in oggetto — in cui l'impiegato è esonerato dalle cure dell'ufficio di appartenenza, altra sede egli non abbia che quella in cui ha sede l'ufficio dell'Amministrazione presso la quale è andato ad operare. Tale sede diviene non già sede di missione, bensì la sede *ordinaria* di servizio.

Né va trascurato che i membri effettivi delle Commissioni di controllo vengono, ex articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 170, collocati « fuori ruolo », « status » che vale massimamente a definire la posizione e gli sviluppi di « carriera » dell'impiegato in seno alla Amministrazione di appartenenza, ma che di certo contribuisce anch'esso a dimostrare che, per il personale versante in questa situazione, la sede nella quale opera coincide — identificandovisi — con l'ordinaria sede di servizio.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alla luce delle norme e dei ricordati principi il problema della spettanza, dei gettoni di presenza e dell'indennità di missione, ai membri effettivi delle Commissioni di controllo sulle amministrazioni regionali, nei limiti in cui si pone rispetto agli ordini di accreditamento menzionati nelle premesse, non sembra possa avere soluzione affermativa.

Infatti, per quanto concerne l'indennità di missione attribuita agli « esperti », non risulta essere stato per essi seguito il procedimento all'uopo prescritto, ed avanti ricordato, il che non può non incidere negativamente sulla regolarità della erogazione disposta a tal titolo.

Non regolare deve, altresì, considerarsi, la concessione nei loro confronti dei gettoni di presenza quali disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5 e dalla legge 5 giugno 1967, n. 417, stante che, come si è sottolineato, l'articolo 44 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, prevede, quale compenso degli « esperti » unicamente un'« indennità », non identificabile ed incompatibile col gettone di presenza di cui alle disposizioni di legge testè citate, e da determinarsi, invece, con l'idoneo strumento del previsto ed ormai intervenuto regolamento.

Per quanto attiene, poi, ai membri effettivi delle Commissioni di controllo, di cui alla lettera *b*) e *c*) della legge 10 febbraio 1953, n. 62, (commissioni, che, per la verità potrebbero rientrare, secondo quanto più sopra si è detto, nelle commissioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5, ed alla legge 5 giugno 1967, n. 417, operanti nell'Amministrazione statale « sensu lato »; e, del resto, la stessa Carta Costituzionale (articolo 25) le definisce « organi dello Stato ») la partecipazione alle stesse varrebbe di per sé a dar diritto al gettone di presenza.

Ma ciò subordinatamente al verificarsi della circostanza — che non sembra ricorrere nel caso di specie — che il lavoro dei prefati membri effettivi, in seno alle Commissioni del controllo sulle Regioni, non compendiasse ed esaurisse tutto il campo della loro attività di pubblici funzionari.

Peraltro il Collegio non esclude che possano spettare ai membri effettivi dipendenti dello Stato, delle Commissioni in parola, altri emolumenti accessori, quali straordinario, premi in deroga e la d.c. indennità di comando (ben si intende ove ne ricorrano gli estremi). Ma problemi del genere sono evidentemente estranei all'ambito della presente decisione.

Per le considerazioni che precedono la Sezione — pur sensibile alle esigenze rappresentate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri — non può ritenere conforme a legge gli ordini di accreditamento indicati in epigrafe e

P. Q. M.

ne ricusa il visto e la registrazione.

IL RELATORE

F.to Molteni

IL PRESIDENTE

F.to E. Greco

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 498 / sez. controllo

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 31 ottobre 1972;

visti i decreti del Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno in data 30 dicembre 1971 e 21 gennaio 1972, concernenti l'approvazione di convenzioni di studio stipulate, rispettivamente, con il prof. Aldo Piras e con il dott. Vincenzo Romano;

visti i rilievi dell'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fogli nn. 20 e 74 in data 29 febbraio e 30 maggio 1972, e le relative risposte dell'Amministrazione;

vista la relazione del Consigliere delegato al controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 10 settembre 1972;

vista l'ordinanza presidenziale del 19 ottobre 1972 con la quale è stata convocata la Sezione del controllo per l'adunanza odierna:

vista la nota, in pari data, con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e al Ministero del tesoro;

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

udito il Consigliere relatore, prof. Francesco Molteni;

sentito il rappresentante del Ministero per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno;

non comparso il rappresentante del Ministero del tesoro;

Ritenuto in

FATTO

Con decreti del settembre 1971 e del gennaio 1972 il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha approvato due convenzioni stipulate, con un professore universitario ed un esperto in diritto amministrativo, la prima per uno studio su « La natura giuridica e le funzioni della Segreteria del Ministro per gli interventi straordinari, nel Mezzogiorno » e la seconda, per uno studio sulla « Revisione dell'apparato organizzativo del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in relazione alla legge delega per la riforma della Pubblica amministrazione ».

Con foglio di osservazione del febbraio 1972, l'Ufficio di controllo per gli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri restituiva i decreti non registrati, rilevando che l'articolo 7 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967 n. 1523, modificato dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853, dà facoltà al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

di stipulare convenzioni con privati solo per il compimento di studi ed indagini occorrenti per la predisposizione dei piani pluriennali di coordinamento previsti dall'articolo 2 del citato testo unico 1523 (piani soppressi, fra l'altro, dall'articolo 1 della legge 853/1971 e sostituiti dai progetti speciali di interventi organici) e non per le materie oggetto delle due convenzioni.

Nella risposta al foglio di rilievi del febbraio 1972 è stato dedotto che l'attività della « Cassa e ancor più quella del Ministro per il Mezzogiorno e della relativa Segreteria, come risulta dall'articolo 1, ottavo comma della legge 853, non si esaurisce nell'ambito dei progetti speciali, tanto vero che il primo comma del successivo articolo 17, precisa che lo stanziamento in favore della Cassa per il Mezzogiorno è comprensivo della quota destinata alle spese necessarie per la predisposizione e l'aggiornamento dei progetti speciali . . . e per lo svolgimento delle altre attività connesse, con la programmazione e l'attuazione degli interventi ». In definitiva, secondo l'Amministrazione non possono non essere consentiti quegli studi che, essendo intesi a definire sul piano giuridico e su quello funzionale la struttura istituzionale dell'intervento stesso, rivestono carattere pregiudiziale rispetto alla propria complessa attività. Ha poi aggiunto l'Amministrazione che al Corte avrebbe già ammesso a registrazione alcuni decreti analoghi a quelli in oggetto.

Con foglio di replica del 20 maggio 1972 l'Ufficio chiariva all'Amministrazione — non senza aver prima precisato come il riferimento alle « altre attività connesse con la programmazione e la attuazione degli interventi », contenuto nel primo comma del citato articolo 17 della legge 853, non poteva essere interpretato in senso così ampio da ricomprendere gli studi e le indagini di cui all'articolo 7 del testo unico 1523, — che la connessione degli studi con i progetti speciali doveva essere diretta ed immediata; e che tali studi non potevano essere che quelli inerenti all'attività istituzionale ed esterna, laddove gli studi « de quibus » riguardano lo stesso apparato amministrativo e la sua natura. Che ben diverso era il contenuto dei decreti ammessi a registrazione, citati nella risposta al rilievo, decreti che, riguardando l'azione esterna dell'Amministrazione, evidenziano una connessione immediata con i piani di intervento.

L'Amministrazione ha risposto alla replica dell'Ufficio, facendo presente che il Ministro, come, per il passato, poteva stipulare convenzioni di studio nella materia dei piani di coordinamento, che regolavano tutta l'attività relativa all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, così possa con la nuova disciplina, stipulare convenzioni non soltanto per la predisposizione e l'aggiornamento dei progetti speciali, ma anche per lo svolgimento di altre attività connesse con la programmazione e l'attuazione degli interventi. Che, in mancanza di una norma restrittiva, una limitazione dei poteri del Ministro alla sola materia dei progetti speciali, non sembra consentita. Ha sottolineato, infine, l'Amministrazione la necessità degli studi in questione che avrebbero carattere addirittura pregiudiziale rispetto all'attività dell'Amministrazione stessa.

Le controdeduzioni svolte dalla Presidenza del Consiglio non sono sembrate atte a superare i rilievi primieramente missile, d'ond'è che il Consigliere preposto al controllo sugli atti della Presidenza ne ha chiesto il deferimento alla Sezione del controllo, che è stata a tal uopo convocata per l'odierna adunanza.

Nel corso della stessa il rappresentante dell'Amministrazione ha ribadito ed ulteriormente illustrate le ragioni addotte a sostegno della legittimità degli atti in oggetto, informando il Collegio che è in fase di avanzata preparazione una riforma del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, che reca, tra l'altro, modifiche alla disciplina degli incarichi di studi e ricerche da parte del Ministro per il Mezzogiorno, immutando in particolare il tenore dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523.

La Sezione osserva in

DIRITTO

Il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, contenente il testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, dispone, nell'articolo 7, quarto comma, che il Ministro per gli interventi straor-

dinari nel Mezzogiorno può conferire incarichi per l'esecuzione di studi e ricerche ad istituti specializzati, mediante convenzioni da approvare di concerto con il Ministro per il tesoro nonché stipulare convenzioni con enti pubblici e con privati per il completamento di studi e di indagini occorrenti per la predisposizione dei piani pluriennali di coordinamento (di cui al precedente articolo 2).

La successiva legge 6 ottobre 1971, n. 853, di finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno e modifiche al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, non reca alcuna modifica al testè menzionato articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1523, né in alcun modo si occupa della materia degli incarichi di studio; ma, tra l'altro, stabilisce la soppressione del Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il trasferimento delle sue attribuzioni al CIPE; e che la Segreteria già del Comitato dei Ministri passa alle dipendenze del Ministro per il Mezzogiorno. La legge, inoltre, sopprime i piani pluriennali di coordinamento, sostituendoli, in buona sostanza, con consimili progetti speciali di interventi organici (articolo 2). La stessa legge, infine, nella prima parte dell'articolo 17, autorizza un ulteriore apporto di mezzi finanziari in favore della Cassa per il Mezzogiorno, per il quinquennio 1971-75, precisando che « tale apporto è comprensivo della quota destinata alle spese necessarie per la predisposizione e l'aggiornamento dei prefati progetti speciali e per lo svolgimento delle altre attività connesse con la programmazione e l'attuazione degli interventi ».

Da tali norme e segnatamente dall'articolo 7 del decreto n. 1523/67 — la cui interpretazione costituisce il fulcro di tutta l'insorta vertenza — risulta chiaramente che il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ai fini del conferimento di incarichi di studi comunque occorrenti all'esperimento della sua attività, può far luogo (a prescindere, ovviamente, dal ricorso al procedimento di cui all'articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, nel testo modificato dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077) soltanto a due tipi di provvedimenti, tra loro diversi e legislativamente differenziati sotto un triplice profilo: *a)* per oggetto; *b)* procedimento di formazione; *c)* destinatari degli incarichi.

Difatti, di tali tipi di provvedimenti, il primo riguarda il compimento di studi in senso generale, involgenti ogni problema e questione (nella cui sfera possono perciò rientrare anche quelli sulla determinazione e puntualizzazione dei compiti demandati al Ministro per il Mezzogiorno e della sua segreteria); si articola in un atto « complesso » un decreto da adottarsi di concerto con il Ministro per il tesoro; ed ha per destinatari soltanto « istituti specializzati », ritenuti, com'è evidente, massimamente qualificati ed attrezzati per lo svolgimento di indagini per le quali si esige una particolare competenza in materia tecnico-economica.

Viceversa, il secondo tipo di provvedimenti ha un oggetto più limitato e circoscritto del precedente, dovendo di necessità implicare studi occorrenti per la predisposizione dei piani di coordinamento, oggi sostituiti, come si è visto, dai progetti speciali di interventi organici; si concreta in un atto « semplice » (In decreto ministeriale); ed ha per destinatari enti pubblici e privati.

Dal testo dell'articolo 7 del decreto n. 1523 si inferisce che il Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno se vuole assentire incarichi di studio, ad oggetto lato ed onnicomprensivo (ivi perciò inclusi quelli pregiudizialmente e strumentalmente connessi all'esercizio della sua attività d'istituto) deve a tal uopo necessariamente avvalersi dell'opera di istituti specializzati. E si desume altresì che il Ministro per il Mezzogiorno non può commettere a privati incarichi di studio, se essi non risultino preordinati e necessari alla preparazione, progettazione e realizzazione dei piani di intervento in parola.

Se è vero, in linea generale e sul piano puramente logico che il potere del Ministro per il Mezzogiorno di affidare a soggetti privati il compito di attendere ad incarichi di studio ai fini della migliore redazione dei piani di sua competenza potrebbe anche comprendere, argomentando, « a fortiori », studi intesi a pregiudizialmente definire le funzioni del Ministero e dell'apparato amministrativo da lui diretto, qui il principio di ragione è derogato e superato da una normativa « ad hoc », che espresamente addita gli strumenti giuridici di cui il Ministro stesso può avvalersi per soddisfare ogni possibile esigenza del suo Dicastero, che, va sottolineato, ha sì obiettivi peculiari e prerogative che esigono speciali conoscenze anche nel campo economico, ma dispone già di un proprio apparato organizzativo e di apposito personale.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

All'adozione di siffatti strumenti il Ministro per il Mezzogiorno è vincolato e può effettuare delle scelte ed agire discrezionalmente solo nell'ambito delle « categorie » di soggetti destinatari degli incarichi, così come individuabili dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1523 67.

Né, a modificare le conclusioni del Collegio, può, a sua avviso, valere il richiamo — fatto dalla Amministrazione — alla legge 6 ottobre 1971, n. 853, ed in particolare all'articolo 17, parte prima, della stessa.

Infatti, questa legge non tratta in alcun modo — lo si ripete — la materia degli incarichi di studio assentibili dal Ministro per il Mezzogiorno, e, conseguentemente, il ripetuto articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1523 ne costituisce, tuttora, l'unica fonte normativa. E, quanto alle norme di cui alla prima parte dell'articolo 17 della legge n. 853, esse non forniscono invero alcun appiglio per le illazioni che se ne vogliono trarre. Tali norme, innanzi tutto, riguardano non il Ministro per il Mezzogiorno ma la Cassa per il Mezzogiorno; sono norme « autorizzative » di spese e non « sostanziali »; e le somme, di cui si dispone ivi lo stanziamento, a ben guardare, appaiono anch'esse destinate ed utilizzabili piuttosto per l'approntamento e la predisposizione dei progetti e piani di intervento anziché per il compimento di studi volti a definire la natura giuridica ed i modi di esplicarsi dell'attività istituzionale demandata al Ministro per il Mezzogiorno ed ai dipendenti Uffici.

Visti alla stregua degli esposti concetti e criteri interpretativi, i decreti approvativi degli incarichi di studio di cui in narrativa si appalesano non conformi a legge e

P. Q. M.

la Sezione ne ricusa il visto e la registrazione.

IL RELATORE

F.to Molteni

IL PRESIDENTE

F.to Greco

Deliberazione n. 501 / sez. controllo

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 31 ottobre 1972;

visto il decreto del Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche per l'Umbria in data 21 luglio 1972, n. 7806/R.O. - 8150, concernente lavori di ampliamento e sopraelevazione della Clinica medica del Poleclinico di Perugia;

visto il rilievo della Delegazione regionale della Corte dei conti per l'Umbria in data 21 agosto 1972, foglio n. 32;

vista la risposta dell'Amministrazione al detto rilievo in data 27 settembre 1972;

vista la relazione del Consigliere preposto alla Delegazione regionale della Corte dei conti per l'Umbria, in data 5 ottobre 1972;

vista l'ordinanza in data 19 ottobre 1972, con la quale il Presidente della Corte ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna e le ha deferito la pronuncia sul visto e la registrazione del citato provvedimento;

vista la nota del 19 ottobre 1972, con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza al Ministero del tesoro — Gabinetto e Ragioneria generale dello Stato — e al Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche per l'Umbria;

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

udito il relatore Consigliere dott. Mario Di Stefano;

udito il rappresentante del Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche per l'Umbria;

Ritenuto in

FATTO

Con decreto in data 21 luglio 1972, il Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche per l'Umbria ha approvato la perizia di completamento relativa ai lavori di ampliamento e sopraelevazione della Clinica Medica del Poleclinico di Perugia ed ha concesso agli Ospedali Riuniti di S. Maria della Misericordia e S. Nicolò degli Incurabili di Perugia, ai sensi dell'articolo 56 della legge 10 aprile 1947, n. 261, il contributo statale in conto capitale di lire 20.000.000, pari al 50 per cento della spesa prevista, con imputazione al capitolo 5407 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1972.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La Delegazione regionale della Corte dei conti per l'Umbria, con foglio di rilievo n. 39 del 21 agosto 1972, ha restituito non registrato il decreto anzidetto, in quanto, riguardando materia trasferita alla Regione a norma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972, esso si sarebbe trovato in contrasto con le disposizioni contenute nell'articolo 10 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica.

L'Amministrazione ha controdedotto al rilievo, con le seguenti argomentazioni:

1) il legislatore, con il decreto legislativo 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito senza modifiche nella legge 15 febbraio 1972, n. 15, ha inteso quantificare per l'anno 1972, in relazione al momento del trasferimento delle funzioni alle Regioni, fissato alla data del 1° aprile 1972, il limite gestionale facente capo allo Stato, pari ai tre dodicesimi degli stanziamenti di bilancio, e quello delle Regioni, pari ai nove dodicesimi degli stessi stanziamenti, senza dettare alcun limite temporale per l'assunzione dei relativi impegni di spesa;

2) in analogia a quanto disposto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, in ordine alla più ampia facoltà di impegnare fino al 31 dicembre 1972 i fondi riferiti ai residui, sembra logico ritenere che fino alla data suddetta possano impegnarsi anche i fondi riferiti alla competenza dell'anno 1972, che, altrimenti, resterebbero inutilizzati da parte sia dello Stato che della Regione fino al termine dell'esercizio finanziario, con la conseguente paralisi della azione amministrativa;

3) i procedimenti amministrativi per l'assunzione degli impegni sui fondi assegnati in bilancio hanno inizio con la fase della programmazione, e talvolta con gli affidamenti o le promesse indirizzate dal Ministero dei lavori pubblici ai beneficiari di contributi a carico del bilancio dello Stato; pertanto, l'interpretazione del 1° comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 va intesa nel senso « di definizione di tali procedimenti », cioè nella sua più vera accezione di proseguimento e completamento di un'attività istruttoria da parte degli organi statali per il perfezionamento degli impegni già assunti, in fase di programmazione, entro il 31 marzo 1972, nei limiti dei tre dodicesimi degli stanziamenti rimasti iscritti nel bilancio dello Stato;

4) il decreto ministeriale di assegnazione al Provveditorato della somma di lire 20.000.000 sul capitolo 5407 della competenza del bilancio 1972, da destinare ai lavori di cui trattasi, è stato ammesso a registrazione dalla Corte dei conti dopo il 1° aprile 1972.

Il Consigliere preposto alla competente Delegazione regionale della Corte dei conti, non ritenendo tali argomentazioni valide in diritto a superare le osservazioni all'uopo formulate dalla Delegazione medesima, con relazione in data 5 ottobre 1972 ha riferito in ordine all'esito dissenso al Presidente della Corte dei conti.

Il Presidente della Corte, con ordinanza in data 19 ottobre 1972, ha deferito l'esame del provvedimento di cui trattasi e la pronuncia sul visto e la conseguente registrazione del medesimo alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna.

Nell'adunanza predetta è intervenuto soltanto il rappresentante del Provveditorato regionale alle Opere Pubbliche per l'Umbria, che ha confermato, riassumendole, le argomentazioni già svolte dallo stesso Provveditorato nella risposta scritta al sopra menzionato rilievo n. 39 della competente Delegazione regionale della Corte dei conti.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a risolvere la questione se, dopo la data del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali nelle materie ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e sino al 31 dicembre 1972, gli organi statali, centrali e periferici, possano assumere, impegni, entro la misura dei tre dodicesimi di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 1121 del 1971,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sugli stanziamenti relativi alle funzioni trasferite, iscritti per l'anno 1972 in capitoli di spesa elencati tra quelli da sopprimere nei decreti legislativi emanati, in attuazione degli articoli 17 e 18 della legge n. 281 del 1970, per regolare il simultaneo passaggio alle Regioni delle funzioni, degli uffici e del personale statali.

La fattispecie concreta, che ha dato luogo alla questione, concerne l'impegno della spesa di lire 20.000.000 assunto dal Provveditorato regionale alle Opere pubbliche per l'Umbria, in data 21 giugno 1972, sul capitolo 5407 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1972, per la concessione del contributo statale, di cui all'articolo 56 della legge n. 261 del 1947, nella spesa per il completamento dei lavori della Clinica medica del Policlinico di Perugia. Trattasi, cioè, di intervento contributivo in materia rispetto alla quale le funzioni amministrative sono state trasferite dal 1° aprile 1972 alle Regioni a statuto ordinario a norma dell'articolo 2, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 ed il cui stanziamento è iscritto in un capitolo di spesa elencato nell'articolo 21, primo comma, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 8, tra quelli da sopprimere, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 281 del 1970.

Sull'insorta questione, la competente Delegazione della Corte dei conti ha ritenuto che, ai sensi del primo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972, dal 1° aprile 1972, cioè dalla data di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative oggetto di detto decreto, gli organi statali non possano più assumere formali impegni sulla competenza degli stanziamenti relativi alle funzioni trasferite, iscritti in capitoli di spesa soppressi.

Il Provveditorato regionale alle Opere pubbliche per l'Umbria ha sostenuto, in contrario, che gli organi statali possano legittimamente utilizzare, per l'intero arco dell'esercizio finanziario 1972, i tre dodicesimi degli stanziamenti iscritti in bilancio per lo stesso anno dei capitoli relativi alle funzioni trasferite dal 1° aprile, in quanto non esiste alcuna disposizione che, in relazione all'utilizzabilità dei menzionati stanziamenti di bilancio fino alla concorrenza dei tre dodicesimi, ponga dei limiti (nell'esercizio di competenza) all'esplicazione della competenza statale; né siffatto limite si rinviene nella disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972.

Per una puntuale risoluzione della questione occorre fare riferimento ai seguenti testi legislativi: legge 16 maggio 1970, n. 281, relativa ai provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale; decreto legge 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito nella legge 25 febbraio 1972, n. 15, concernente la determinazione della data di inizio dell'esercizio delle funzioni da parte delle Regioni a statuto ordinario; decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, relativo al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.

La menzionata legge n. 281 del 1970, con l'articolo 17, ha dato delega al Governo di emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della legge stessa, decreti legislativi per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni medesime delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato, con l'osservanza di determinati principi e criteri direttivi e di un *iter* formativo particolare; con l'articolo 18, ha poi, disposto, con effetto dal primo gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dei suddetti decreti delegati, la soppressione o la riduzione degli stanziamenti relativi alle funzioni da trasferire, iscritti nei singoli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti ed elencati nei detti decreti delegati, nonché l'inizio, dalla detta data del primo gennaio, dell'esercizio da parte delle Regioni delle attribuzioni ad esse trasferite, con contemporanea iscrizione nel bilancio dello Stato del fondo comune indicato nell'articolo 8 della legge n. 281 del 1970.

È chiaro che, se i menzionati decreti delegati fossero entrati in vigore entro il 31 gennaio 1971 la questione di cui trattasi non avrebbe avuto modo di insorgere, in quanto i capitoli di spesa relativi alle funzioni trasferite sarebbero stati soppressi dal 1° gennaio 1972 e gli organi statali non avrebbero avuto possibilità di esplicare, nel 1972, alcuna attività in ordine a dette funzioni, per mancanza dei relativi fondi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Senonché, i suddetti decreti delegati a causa del tempo richiesto dal loro particolare iter formativo, non sono stati emanati con tempestività tale da consentirne l'entrata in vigore entro il 31 dicembre 1971. D'altra parte, il legislatore non ha inteso rinviare al primo gennaio 1972 il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, per cui, con il decreto legge n. 1121 del 1971 è stata determinata al primo aprile 1972 sia la data di efficacia dei decreti legislativi emanati in forza della delega di cui all'articolo 17 della legge n. 281 del 1970, sia quella di inizio dell'esercizio, da parte delle Regioni, delle funzioni loro trasferite. Inoltre, contestualmente, sono state anche dettate le norme di carattere finanziario connesse con il trasferimento alle Regioni delle funzioni, del personale, degli uffici e dei beni statali: in particolare, con l'articolo 1, è stata disposta, dalla stessa data del primo aprile 1972, l'iscrizione nel bilancio dello Stato del fondo comune indicato nell'articolo 8 della legge n. 281 del 1970, ragguagliato per l'anno 1972 ai nove dodicesimi dell'importo risultante dall'applicazione delle norme contenute nello stesso articolo; e, con l'articolo 3, è stato previsto che le Amministrazioni dello Stato, sui fondi iscritti nei rispettivi stati di previsione per l'anno 1972, possano assumere impegni fino alla concorrenza dei tre dodicesimi degli stanziamenti risultanti dallo schema del bilancio di previsione presentato al Parlamento per l'anno 1972.

È importante soffermarsi su quest'ultima norma, perché essa è fondamentale per la risoluzione della questione sottoposta all'esame della Sezione.

Tale norma, infatti, nel determinare i limiti quantitativi delle somme che possono essere impegnate dallo Stato sugli stanziamenti di bilancio per l'anno 1972 relativi alle funzioni da trasferire alle Regioni dal 1° aprile 1972, non pone un limite temporale alla competenza degli organi statali in ordine alla assunzione di impegni nei limiti quantitativi sopraindicati (tre dodicesimi degli stanziamenti) durante tutto l'arco di gestione dell'esercizio finanziario 1972.

Ciò è, poi, confermato anche dal decreto delegato n. 8 del 1972, che è quello che più specificamente interessa ai fini del decidere. Detto decreto, al primo comma dell'articolo 21, elenca i capitoli dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici da sopprimere e da ridurre in conseguenza del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, e prevede, al secondo comma, in relazione alla data del primo aprile 1972, fissata per l'inizio, da parte delle Regioni, delle funzioni loro trasferite, ed in ordine all'iscrizione nel bilancio dello Stato del fondo comune di cui all'articolo 8 della legge n. 281 del 1970, la permanenza di iscrizione per l'anno 1972, nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, degli stanziamenti dei capitoli soppressi in una misura pari ai tre dodicesimi del loro importo. E poiché anche in tale disposizione non è posto alcun limite temporale alla integrale utilizzazione durante il 1972 dei fondi relativi alle funzioni trasferite rimasti iscritti nel bilancio statale nella indicata misura dei tre dodicesimi, è da ritenere che detti fondi possano essere impegnati dagli organi statali sino al 31 dicembre 1972, in quanto si riferiscono alle funzioni trasferite ad essi spettanti nel primo trimestre del 1972.

A volere opinare diversamente e cioè che, relativamente alle funzioni trasferite alle Regioni, a partire dal 1° aprile 1972 sia cessata ogni competenza degli organi dello Stato ad adottare provvedimenti che trovino il loro finanziamento in somme iscritte nel bilancio 1972 in conto competenza, si verificherebbe la conseguenza, di certo non voluta dal legislatore, che una parte di tali somme, sebbene programmata, dovrebbe restare inutilizzata, ove non impegnata formalmente entro il 31 marzo 1972, a causa del rispetto dei tempi ineliminabili imposti dall'osservanza delle forme e delle modalità proprie dei vari procedimenti amministrativi; con ciò, frustrando, in modo evidente, finalità ed esigenze di pubblico interesse, non potute soddisfare, pur in presenza di somme disponibili, regolarmente stanziare in bilancio, da parte sia dello Stato che delle Regioni, non essendo prevista, neppure a favore di queste, l'assegnazione delle somme così rimaste inutilizzate. Tale conseguenza negativa rende, di per sé, evidente come siffatto opinamento venga a porsi, in ultima analisi, in aperto contrasto con i fini stessi ed i contenuti delle norme relative al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario.

Né la conclusione tratta dalla interpretazione della normativa soprarichiamata appare in contrasto con quanto previsto dal primo comma dell'articolo 10 del decreto delegato n. 8 del 1972, ove

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è stabilito che permane la competenza degli organi statali in ordine alla definizione dei procedimenti amministrativi che abbiano comportato assunzione di impegni, ai sensi dell'articolo 49 della legge di contabilità di Stato, prima della data del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative.

Infatti, si rendono meglio manifesti il fine e il contenuto di tale norma, ove si ponga mente al fatto che il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni non ha comportato una successione nei rapporti giuridici — e quindi, nei diritti ed obblighi da essi nascenti — posti in essere dallo Stato, nelle materie le cui funzioni sono state trasferite, fino al momento del passaggio delle funzioni stesse; e cioè con impegno di spesa accessivo a tali rapporti disposto entro il 31 marzo 1972. Dal che consegue che l'assolvimento degli obblighi anzicennati assunti dallo Stato, restano, ai sensi della citata norma, a suo carico; cioè, è lo Stato che, in conseguenza di detti impegni (ed anche per la loro eventuale variazione), deve provvedere alla definizione dei relativi procedimenti, senza alcun limite temporale.

Per le suesposte considerazioni, la Sezione conclude che il provvedimento sottoposto al suo esame è legittimo, in quanto gli organi statali possono impegnare fino al 31 dicembre 1972 i tre dodicesimi degli stanziamenti iscritti in bilancio per lo stesso anno nei capitoli relativi alle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, senza con ciò recar lesione alle attribuzioni spettanti alle Regioni stesse dal 1° aprile 1972.

P. Q. M.

ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe.

IL RELATORE
F.to Di Stefano

IL PRESIDENTE
F.to Greco

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 511 / sez. controllo

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO

nell'adunanza del 1° marzo 1973;

visti i mandati di pagamento in data 15 settembre 1972, n. 2, 3, 4 e 5 capitolo 31 esercizio 1972, nonché n. 3, capitolo 311 esercizio 1972, emessi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in base ai decreti di autorizzazione della spesa nn. 02761, 02765, 02763, 02762 e 02764 in data 28 agosto 1972, concernenti la liquidazione di indennità con contestuali trattenute di quote di stipendio per sciopero in misura proporzionale alla durata dell'astensione dal lavoro, inferiore alla giornata lavorativa;

visti i rilievi della Delegazione regionale della Corte dei conti con sede in Trieste in data 19 agosto 1971 e 29 gennaio 1972, fogli n. 466 e 57;

viste le risposte della Regione Friuli-Venezia Giulia ai detti rilievi in data 28 ottobre 1971 e 00 agosto 1972;

vista la relazione del Consigliere preposto alla suddetta Delegazione regionale della Corte dei conti in data 30 novembre 1972;

vista l'ordinanza in data 16 febbraio 1973 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 la registrazione dei citati provvedimenti;

vista la nota del 16 febbraio 1973 con la quale è stata data comunicazione della predetta ordinanza al Ministero del tesoro — Gabinetto e Ragioneria generale dello Stato — e alla Regione Friuli-Venezia Giulia;

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

udito il relatore Consigliere dott. Pietro Baiocchi;

presenti i rappresentanti del Ministero del tesoro e della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Ritenuto in

FATTO

Con un gruppo di cinque mandati emessi a carico dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1971, l'Amministrazione regione Friuli-Venezia Giulia, nel disporre conguagli di competenza a favore di alcuni dipendenti, procede testualmente ad operare delle ritenute per sciopero, commisurandole alla durata effettiva dell'astensione dal lavoro (2-3 ore giornaliere).

I suddetti titoli sono stati restituiti all'Amministrazione emittente dalla Delegazione regionale della Corte dei conti con sede in Trieste con foglio di osservazioni n. 466/Reg. del 19 agosto 1971, non sembrando ad essa applicabile, nei casi di astensione dal lavoro di durata inferiore a quella del

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

normale orario giornaliero di servizio, il principio della proporzionalità della trattenuta né ammissibile il frazionamento delle quote di stipendio o di correlativa indennità riferite a giornata (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19).

Ciò conformemente a varie pronuncie del Consiglio di Stato.

A tale rilievo l'Amministrazione ha risposto in data 17 novembre 1971, fondando sostanzialmente la difesa del proprio operato sulle seguenti argomentazioni;

1) l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19, assolve ad una funzione essenzialmente contabile, ma non implica il divieto di ulteriore frazionamento della retribuzione;

2) l'articolo 33 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, dispone (recependo il principio sancito dall'articolo 36 della Costituzione) che « lo impiegato ha diritto allo stipendio nella misura stabilita dalla legge in relazione alla quantità e qualità delle prestazioni rese », e da ciò deriverebbe la proporzionalità della trattenuta alla durata dell'astensione dal lavoro;

3) in mancanza di norme che diano attuazione all'articolo 40 della Costituzione, rimane applicabile al rapporto di pubblico impiego la nozione di sciopero e dei limiti del suo esercizio quali risultino dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dal fondamento del precetto che garantisce, in sede costituzionale, tale diritto;

4) nei casi di sciopero parziale la trattenuta riferita all'intera giornata lavorativa si tradurrebbe in una vera e propria « sanzione », in contrasto con la legittimità costituzionale della manifestazione.

La Delegazione regionale ha replicato con foglio di rilievi n. 57 Reg. del 29 gennaio 1972, facendo presente che la disposizione di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956 non trova giustificazione in esigenze di natura contabile, ma nella regola che fissa il diritto dell'impiegato allo stipendio « nella misura stabilita dalla legge » (articolo 33, comma primo, decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957) coordinata con il divieto per il dipendente di prestare un servizio giornaliero inferiore a un minimo indivisibile di tempo (articolo 14 citato decreto del Presidente della Repubblica e articolo 106 regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960) e per l'Amministrazione di ridurre il corrispettivo stabilito dalla legge, salve eccezioni espressamente previste.

Inoltre, la mancata emanazione di disposizioni di attuazione dell'articolo 40 della Costituzione non può ritenersi argomento atto a legittimare l'esercizio di una facoltà discrezionale (di ulteriore frazionabilità delle retribuzioni) che le vigenti norme non conferiscono alle Pubbliche Amministrazioni, per cui la trattenuta commisurata alla retribuzione dell'intera giornata non potrebbe essere configurata come una misura sanzionatoria.

Nella risposta alla replica, l'Amministrazione regionale ha insistito sulla legittimità, nella specifica ipotesi, delle ritenute operate in proporzioni all'effettiva durata della manifestazione, affermando che in realtà nessun pregiudizio è stato arrecato dallo sciopero al normale andamento degli Uffici, essendosi i dipendenti successivamente prodigati per aggiornare il lavoro rimasto inevaso durante lo sciopero senza alcun aggravio per l'Amministrazione.

Per il delineato contrasto, la questione è stata deferita all'esame e alla pronunzia della Sezione del controllo di questa Corte con ordinanza del Presidente in data 16 febbraio 1973.

Nell'adunanza odierna, il rappresentante dell'Amministrazione regionale ha sostenuto che non può non sussistere una stretta correlatività tra trattenute e lavoro svolto, in quanto — a proprio avviso — la mancanza di detta correlatività si risolverebbe in una forma di sanzione vera e propria per la parte di retribuzione non corrisposta. Nè, d'altro canto, potrebbe soccorrere il richiamo all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956, essendo tale norma intesa unicamente a regolare rapporti contabili. Nell'ordinamento del pubblico impiego esisterebbe, invece, la possibilità di frazionare ad ora la retribuzione secondo quanto, ad esempio, previsto per la liquidazione del compenso per lavoro straordinario.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sempre ad avviso di detto rappresentante, non si opporrebbero, quindi, difficoltà di ordine sistematico alla soddisfazione di un vero e proprio diritto del dipendente, insuscettibile, in quanto tale, di subire lesioni di sorta.

Il rappresentante del Ministero del tesoro, invece, condivideva la posizione assunta dalla Delegation, nella considerazione che il riferimento alla giornata lavorativa trova giustificazione nella circostanza che gli scioperi di durata inferiore alla giornata stessa producono effetti identici a quelli prodotti dagli scioperi pottratti per l'intero corso di quella: da ciò deriverebbe l'impossibilità di una esatta valutazione delle conseguenze della parziale astensione dal lavoro e della misura della retribuzione da corrispondere per le ore di servizio effettivamente prestato. D'altronde, una soluzione di tipo diverso potrebbe risolversi in forma di pregiudizio per eventuali future prospettive legislative di regolamentazione di un fenomeno di carattere generale che interessa l'intera Pubblica Amministrazione.

Considerato in

DIRITTO

Osserva preliminarmente il Collegio che, a differenza di quanto può verificarsi per altre categorie di lavoratori dipendenti, il trattamento economico degli impiegati dello Stato è regolato unicamente e direttamente dalla legge, onde, di massima, non si palesa valido per, esaminarne il contenuto e le vicende giuridiche, il richiamo a criteri parametrici ed a principi desumibili da ordinamenti diversi.

Tale precisazione comporta che la soluzione della questione proposta vada ricercata innanzi tutto nell'ambito del diritto positivo e dei principi che reggono la materia del pubblico impiego, potendosi, solo in via sussidiaria ed ove necessario, fare ricorso ad istituti, di carattere e portata generalissimi, non esclusivi della disciplina del pubblico impiego — perché compatibili con il cennato sistema — specie nell'ipotesi in cui risultino in certo modo preordinati o sovraordinati a tutte le varietà morfologiche in cui è articolata la tipologia dei rapporti di lavoro e d'impiego.

Ora, non sembra dubbio che il sistema retributivo dei dipendenti statali, qual'è configurato dalle leggi che lo reggono, sia improntato sostanzialmente nelle sue linee fondamentali — pur con le notazioni tipiche che lo caratterizzano quale espressione di un rapporto eminentemente pubblicistico — al principio della retribuzione a tempo, principio che, com'è noto, ha trovato anche applicazione nel sistema civilistico (articolo 2099 C.C.) ed elaborazione e sviluppo nel campo del diritto del lavoro.

Secondo il cennato criterio, la retribuzione a tempo è quella che tiene conto esclusivamente del periodo di durata delle prestazioni lavorative, onde lo stipendio o salario si commisurano alla durata del lavoro secondo una data unità di tempo o periodo lavorativo che funge da unità di misura.

Ora, nel sistema del pubblico impiego, a differenza di quello privato, la retribuzione non va computata moltiplicando la retribuzione unitaria per il numero dei periodi lavorativi — assunti come unità o frazione di essi — effettuati dal dipendente alle singole scadenze di pagamento della retribuzione, dappoiché essa risulta già tabellarmente riferita al periodo massimo dell'anno.

Tuttavia, l'ordinamento positivo del pubblico impiego non ignora suddivisioni dell'importo annuo tabellare, onde lo stipendio statale viene frazionato in mensilità e giornate, e si acquista per ogni giorno di servizio e non già per mese od anno. Di guisa che, pur se la determinazione annua dello stipendio spettante al dipendente dello Stato rappresenta la misura fissa dell'emolumento organicamente annesso, in virtù di legge, cioè come previsione astratta, a ciascuna qualifica o grado delle varie carriere, cionondimeno, nell'ambito di tale misura fissa, è dato procedere ad un frazionamento dell'emolumento per minori periodi lavorativi che possono fungere da « unità di misura », ove nei casi concreti ed in relazione alle varie posizioni di stato del dipendente pubblico si renda necessario procedere ad una commisurazione della retribuzione al periodo di lavoro effettivamente prestato.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da questo punto di vista ed in siffatte eventualità, pertanto, può senz'altro farsi capo, con procedimento inverso, al già enunciato criterio di disciplina della retribuzione a tempo dei dipendenti privati, per cui sussiste l'unità minima di misura del periodo lavorativo moltiplicabile per la retribuzione unitaria corrispondente.

La norma che, nell'ambito dell'impiego statale contempla il frazionamento degli emolumenti annui tabellarmente fissati, è contenuta nell'articolo 1, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19, che dispone: « La misura ragguagliata a mese o a giornata degli stipendi paghe e retribuzioni previsti nella tabella unica di cui al primo comma è pari, rispettivamente, al dodicesimo e al trecentosessantacinquesimo di quella annua indicata nella tabella stessa ». Tale norma è da ritenersi tutt'ora vigente, nonostante che il sistema retributivo sia stato ridisciplinato completamente dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079, perché non risulta incompatibile con la successiva disciplina (l'articolo 39 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1079 abroga, infatti, espressamente « le norme incompatibili col decreto medesimo »).

Vi è stata, quindi, in virtù di legge, la scelta di una certa unità di misura per gli stipendi degli impiegati dello Stato: scelta della quale, proprio per il suo carattere rigido, insuscettibile di deroghe o modificazioni pattizie a qualsiasi livello (in quanto operata dal legislatore), dovrà tenersi conto in ogni caso ed in ogni evenienza ove si verifichi l'esigenza di procedere alla commisurazione della retribuzione da corrispondere alla (effettiva durata della) prestazione di servizio.

Se così è, non appare validamente sostenibile la tesi secondo cui il criterio enunciato nel secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956 ha solo natura e scopi meramente contabili.

È agevole rilevare al riguardo che una limitazione del genere (ammesso che risponda ad un concetto effettivamente riscontrabile nella realtà giuridica, poiché l'aspetto contabile di una norma non è che il riflesso rappresentativo concreto e secondario di una statuizione di natura primaria sostanziale) non solo non è contenuta in nessuna altra disposizione, ma non può desumersi neppure indirettamente dal sistema. Ond'è che, se pure gli aspetti contabili della norma in esame sono quelli più immediatamente rilevabili, essi in effetti, non ne sono che la conseguenza applicativa. Ragion per cui il criterio in essa contenuto, di natura sostanziale e contabile a un tempo, non può che considerarsi espressione di un principio di carattere generale e polivalente nella specifica materia, valevole, quindi, ad ogni fine, in difetto di altre disposizioni che diversamente ed a scopi differenti disciplinino la materia medesima.

Se ne deduce che, nell'applicazione del criterio di cui all'articolo 1, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956, il periodo minimo cui è ragguagliabile la retribuzione dei dipendenti statali — la giornata, cioè — rappresenta, per « fictio iuris », un periodo indivisibile, là dove, invece, gli altri maggiori periodi, frazionabili, vanno valutati soltanto se corrispondenti a periodi di lavoro effettivamente prestato.

Applicando i concetti esposti alla fattispecie dello sciopero del pubblico dipendente di durata inferiore alla giornata lavorativa (quale resta fissata dall'articolo 106 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960) è dato verificare che può determinarsi, nella realtà effettuale, uno sfasamento tra durata effettiva delle prestazioni e periodi retributivi (o entità delle trattenute) sfasamento che parrebbe, peraltro, « prima facie » contrastante con l'esistenza di un diritto soggettivo perfetto qual'è quello allo stipendio: diritto che, come tale, si sostanzia in una equivalenza corrispettiva la quale, in linea di principio, non potrebbe non essere proporzionata al lavoro svolto, quanto meno, al fine di evitare forme di arricchimento senza causa per la parte (nella specie la P.A.) avvantaggiata dalla non equivalenza — quanto a misura — della controprestazione.

Ma nel rapporto che vincola l'impiegato alla P.A. il concetto di equivalenza che caratterizza l'onerosità e la corrispettività delle prestazioni ha formato, come si è detto, oggetto di una valutazione normativa che si sottrae, in sede amministrativa, alla possibilità di successive graduazioni e valutazioni di convenienza o di carattere economico.

Siffatta valutazione normativa, del resto, potrebbe — allo stato attuale del diritto — trovare la sua « ratio » nella esigenza di ragguagliare ad una unità minima di tempo i risultati economicamente

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

apprezzabili di una proficua attività lavorativa: ed il legislatore ha apprezzato e identificato tale unità minima retribuibile nella intera giornata lavorativa. Di tal che una prestazione parziale, inferiore — cioè — alla giornata, equivarrebbe ad una mancata prestazione di servizio, con la conseguenza della non compensabilità.

A tal proposito, pertanto, va distinta una equivalenza effettiva da un'equivalenza media o approssimata: si ha la prima quando sia possibile prescegliere l'unità minima possibile (l'ora o addirittura una frazione di ora) e ciò avviene in alcuni tipi di rapporti privatistici ed anche pubblicistici (ad esempio l'articolo 16 della legge 5 marzo 1961, n. 90, prevede, per i salariati dello Stato la frazionabilità ad ora della paga); si passa, invece, ad una equivalenza sempre meno approssimata allorché si faccia riferimento a periodi lavorativi di più lunga durata. Si pensi, ad esempio, alla ipotesi in cui, nonostante l'orario ridotto in alcuni giorni, la retribuzione venga corrisposta per intero; o alla circostanza per cui le festività vengono ugualmente pagate; o al fatto che lo stipendio del pubblico dipendente, proprio in forza dell'articolo 1, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 19 del 1956 venga pagato a mensilità sempre costanti, nonostante che i mesi non risultino sempre uguali.

Così, inversamente, e per le stesse ragioni, non sembra possibile operare, nel sistema pubblico, una riduzione dell'importo minimo della unità di misura retributiva, normativamente fissata, nel caso in cui la prestazione del lavoro non risulti completa e vi sia stata una parziale sospensione del rapporto per motivi legittimi (come per lo sciopero) ma non dovuti a fatto dell'Amministrazione e che comporti la trattenuta della retribuzione.

L'esposta configurazione, d'altronde, non viola i principi costituzionali, giacché, ad avviso del Collegio, è da escludere, nel caso in questione, ogni riferimento all'articolo 36 della Costituzione che, re pure ormai considerata dalla giurisprudenza come norma precettiva e non semplicemente programmatica, tuttavia non solo non si palesa di pertinente applicazione nella fattispecie perché si riferisce, in realtà, all'obbligo del cosiddetto minimo sufficiente di retribuzione, globalmente inteso ma non risulta applicabile, in via immediata, all'intero settore dell'impiego statale.

Infatti, in tale collocazione non si rende possibile la determinazione diretta della giusta retribuzione spettante al dipendente, poiché pur se la P.A. nell'emanazione degli atti autoritativi che determinano la retribuzione dei pubblici dipendenti è tenuta, in linea di principio, ad osservare il precetto di cui all'articolo 36 della costituzione, tuttavia essa non può provvedere ad una quantificazione immediata del trattamento economico. L'articolo 36 della costituzione contiene l'affermazione di un principio generale, posto a base di varie norme, che non conferisce alla P.A. la facoltà di disporre, in via diretta, nella materia al di fuori delle ipotesi normativamente fissate: ond'è che non è dato al Magistrato amministrativo di condurre un esame diretto di legittimità senza il termine medio dell'atto autoritativo determinativo (nelle forme della discrezionalità normativa) della retribuzione dell'impiegato.

Del pari inconferente è il richiamo all'articolo 33, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, in forza del quale la valutazione della quantità e qualità delle prestazioni va effettuata esclusivamente nell'ambito della legge, ai fini dell'individuazione sia delle ipotesi di insorgenza che della relativa misura retributiva, onde la discrezionalità dell'Amministrazione afferisce non alla variabilità delle misure di base degli elementi della retribuzione (in quanto fissati normativamente) ma soltanto all'utilizzabilità in un certo ambito, degli strumenti posti dalla legge a sua disposizione (esempio: straordinario, compensi speciali in eccedenza, aumento periodico anticipato). E ciò senza contare che, in talune ipotesi e con riferimento al trattamento economico di base, il comportamento dell'Amministrazione, lungi dall'essere improntato a criteri di discrezionalità è — invece — vincolato, in presenza di certi eventi influenti sullo stato del pubblico dipendente (ad esempio mancata corresponsione del trattamento economico in corrispondenza del ritardo nell'assunzione del servizio, ai sensi dell'articolo 9 del testo unico n. 3 del 1957; aspettativa senza assegni per motivi di famiglia; secondo mese di congedo straordinario; riduzione ad assegno alimentare dello stipendio in caso di sospensione cautelare ai sensi degli articoli 82 e 92 del testo unico n. 3 del 1957; assenza dal

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

servizio della lavoratrice madre per i periodi consentiti dalla legge e non coperta dal particolare trattamento).

Nè alcun soccorso alla tesi dell'Amministrazione regionale può provenire dalla constatazione che nell'ordinamento del pubblico impiego esiste un settore in cui è prevista la frazionabilità ad un settimo dello stipendio lordo mensile ragguagliato a giornate e precisamente quello del compenso per lavoro straordinario.

Tale frazionamento infatti (a parte la considerazione che, ai fini « de quibus », viene assunta a base della determinazione non di qualsiasi misura di retribuzione, sibbene soltanto di una misura fissa rappresentata dagli stipendi paghe e retribuzioni iniziali, ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19, e, quindi, già per questa sola ragione non può parlarsi dell'esistenza di un principio o criterio generale di suddivisibilità di ogni livello di retribuzione) risponde a ben precisi e delimitati scopi, quali sono quelli di fornire una misura base di compenso per un lavoro che, al contrario di quello ordinario, ragguagliato per legge alla intera giornata lavorativa, si svolge con un diverso criterio di commisurazione e di durata, in quanto riferito espressamente all'ora come unità minima temporale: e tale sistema è connaturale al (tipo del) lavoro straordinario che si svolge essenzialmente in via sussidiaria e complementare rispetto alla giornata e quindi per il minor tempo eccedente il normale orario giornaliero d'ufficio (articolo 1 e articolo 2 decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 19, nel testo sostituito dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 7).

Le considerazioni svolte inducono il Collegio a non ritenere fondato l'assunto dell'Amministrazione regionale per cui, i titoli di spesa, sottoposti al suo esame, si palesano illegittimamente emessi e

P. Q. M

la Sezione ne ricusa la registrazione

IL RELATORE
F.to Baiocchi

IL PRESIDENTE
F.to Greco